

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

LE RECRUTEMENT DES SÉNATS ÉLECTIFS

PAR

ANDRÉ DE LA GORCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

*L'acte public sur les matières ci-dessus sera soutenu
le Vendredi 3 Juillet 1903, à trois heures et demie du soir.*

JURY D'EXAMEN :

Président : M. EDMOND VILLEY, Professeur-Doyen, Président de la Thèse.

Suffragants { MM. LEBRET, Professeur.
LE FUR, Professeur.

BÉTHUNE

IMPRIMERIE H. DAVID, 12, RUE DU POT-D'ÉTAİN

1903

THÈSE POUR LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

LE RECRUTEMENT DES SÉNATS ÉLECTIFS

PAR

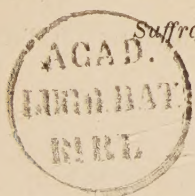
ANDRÉ DE LA GORCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

*L'acte public sur les matières ci-dessus sera soutenu
le Vendredi 3 Juillet 1903, à trois heures et demie du soir.*

JURY D'EXAMEN :

Président : M. EDMOND VILLEY, Professeur-Doyen, Président de la Thèse.



Suffragants { MM. LEBRET, Professeur.
LE FUR, Professeur.

BÉTHUNE

IMPRIMERIE H. DAVID, 12, RUE DU POT-D'ÉTAIN

1903

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1902-1903

DOYEN

M. Edmond VILLEY (*, I. O.), correspondant de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

PROFESSEURS

MM. DANJON (I. O.), assesseur du Doyen, professeur de *Droit commercial*, chargé du cours de *Droit maritime*.

Edmond VILLEY (*, I. O.), professeur d'*Économie politique*, chargé des cours de *Droit constitutionnel comparé* et de *Législation financière*.

LAISNÉ DES HAYES (O, A. O.), professeur de *Droit civil*.

GUILLOUARD (*, I. O, C. F, G. O. F, C. I. C. F, O. F, L. F), professeur de *Droit civil*.

LEBRET (I. O), professeur de *Droit civil*, ancien Ministre de la Justice.

CABOUAT (I. O), professeur de *Droit international public et privé*, chargé du cours de *Législation industrielle*.

BIVILLE (A. O), professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit administratif*.

DEBRAY (A. O), professeur de *Droit romain* et chargé d'un cours d'*Histoire du Droit français*.

LE FUR, professeur de *Droit administratif* et chargé du cours d'*Éléments du Droit constitutionnel*.

ASTOUL, professeur de *Droit romain* et chargé du cours de *Pandectes*.

AGRÉGÉS

MM. DEGOIS, chargé du cours de *Droit criminel* et du cours de *Droit civil approfondi et comparé*.

GENESTAL, chargé des cours d'*Histoire générale du Droit français*, d'*Histoire du Droit public français*, et du cours sur la *Coutume de Normandie*.

ALLIX, chargé des cours d'*Économie politique* (doctorat), et d'*Histoire des doctrines économiques*.

SECRÉTAIRE

M. GILLET (I. O), secrétaire de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs..

INTRODUCTION

A l'observateur qui considère les institutions des différents pays constitutionnels de l'Europe et de l'Amérique, un fait apparaît comme quasi-universel et presque indiscuté aujourd'hui : c'est l'existence de deux Chambres législatives servant en quelque sorte de contrepoids l'une à l'autre, limitant l'une par l'autre leurs pouvoirs respectifs et assurant de la sorte aux citoyens une sage liberté. Que l'on se place dans une république fédérative comme les États-Unis ou la Suisse, dans une démocratie unitaire comme la France, dans une monarchie constitutionnelle comme la Grande-Bretagne, la Belgique, l'Espagne ou l'Italie, on constate que partout ce principe de la dualité des Chambres a trouvé son application. C'est à peine si quelques petits États,

sans grande importance politique, échappent à cette règle devenue presque générale : la Chambre du royaume de Grèce, celle du Luxembourg et de quelques petits États allemands sont peut-être en Europe les seuls exemples d'assemblées uniques qu'il soit possible de citer encore (1).

Cette idée, si universellement adoptée, qu'un Parlement doit comprendre deux branches bien distinctes, n'est pas le fruit d'une volonté réfléchie, ni le résultat conscient d'un système forgé de toutes pièces. Montesquieu, sans doute, a formulé jadis dans *L'Esprit des Lois* ces maximes à jamais célèbres : « Le pouvoir arrête le pouvoir » ou encore : « La puissance législative sera confiée et au corps des nobles, et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et leurs délibérations à part, et des vues et des intérêts séparés (2) ». Mais ce ne sont pas là des lois spéculatives, basées sur la raison pure, vraies en dehors de toute application. Ce que le grand publiciste avait devant les yeux, c'était l'exemple de la monarchie anglaise, le seul pays qui pratiquât alors de manière complète la liberté politique. Et dans ce pays, le Parlement ne s'était divisé en deux Chambres, la Chambre des Lords et celle des Communes, que par une lente évolution de

(1) Jusqu'à ces derniers temps la Skoupchtina serbe était une assemblée unique. Mais la dernière Constitution de ce pays a institué là aussi une Chambre haute ou Sénat. (Art. 43. — Constitution du royaume de Serbie du 6 avril 1901).

(2) MONTESQUIEU. *Esprit des Lois*, liv. XI, chap. VI.

l'histoire. Tandis qu'en France, lors des rares réunions des États-Généraux, les trois ordres de la Nation continuaient à siéger côte à côte mais séparés, en Angleterre le haut clergé se rapprochait de la haute noblesse pour former une classe distincte, celle des Lords ; de leur côté les membres du bas clergé, de la petite noblesse, de la bourgeoisie, constituaient la Chambre basse, celle des Communes. Ainsi se trouva réalisé ce Parlement britannique, objet d'admiration pour Montesquieu, objet d'imitation plus ou moins fidèle pour les États constitutionnels de l'Europe moderne.

Les avantages de ce système de gouvernement, et en particulier ceux de la dualité des Chambres qui en est en quelque sorte le fondement, apparurent dès lors comme évidents à la plupart des maîtres de la science politique. C'est Benjamin Constant qui écrit en 1815 dans les *Principes de Politique* : « Une assemblée qui ne peut être réprimée, ni contenue, est de toutes les puissances la plus aveugle dans ses mouvements, la plus incalculable dans ses résultats pour les membres mêmes qui la composent..... Tous les freins qu'une assemblée unique s'impose à elle-même, les précautions contre l'urgence, la nécessité des deux tiers des voix ou de l'unanimité ; tous ces freins, dis-je, sont illusoire. Une Chambre unique met en présence une majorité et une minorité, avec cette circonstance de plus contre la minorité que le règlement qu'elle invoque est l'ouvrage de la majorité, qui a toujours le senti-

ment de pouvoir défaire ce qu'elle a fait (1) ». C'est Alexis de Tocqueville qui, dans son grand ouvrage : *De la démocratie en Amérique*, s'exprime ainsi : « On peut désormais considérer comme une vérité démontrée la nécessité de partager l'action législative entre plusieurs corps. Cette théorie, à peu près ignorée des républiques antiques, introduite dans le monde presque au hasard ainsi que la plupart des grandes vérités, méconnue de plusieurs peuples modernes, est enfin passée comme un axiome dans la science politique de nos jours (2) ». C'est Prévost-Paradol qui, dans *La France Nouvelle*, affirme que l'expérience est d'accord avec la raison pour recommander aux nations, qui veulent se gouverner avec ordre et liberté, l'établissement de deux Chambres entre lesquelles se partage le pouvoir législatif (3) ». Et d'autres témoignages pourraient venir encore nous appuyer de leur autorité. Le duc Victor de Broglie, dans ses *Vues sur le gouvernement de la France*, réclame « deux Chambres, deux corps délibérants obligés de compter sans cesse l'un avec l'autre, ne pouvant rien l'un sans l'autre, égaux en droit ; deux assemblées, puisées à des sources différentes, mais également fécondes, et qui se confondent dans les entrailles du sol ; deux assemblées,

(1) BENJAMIN CONSTANT. Voir *Cours de Politique constitutionnelle* ou collection des ouvrages sur le gouvernement représentatif, par Benjamin Constant, ch. IV, p. 109, note 1.

(2) TOCQUEVILLE. *De la démocratie en Amérique*, t. I, ch. V.

(3) PRÉVOST-PARADOL. *La France Nouvelle*, ch. IV.

l'une composée de tout ce que l'histoire nationale offre de noms illustres à divers titres, permanents, durables, comme l'illustration et la richesse ; l'autre élective, représentant au vif et au vrai l'activité des idées nouvelles, le mouvement des partis, le progrès des intérêts nouveaux (1) ». En réponse à un discours de Gambetta (2) M. Laboulaye disait : « Je soutiens qu'une seconde Chambre est un élément nécessaire pour une démocratie qui veut durer. » M. de Laveleye, après avoir démontré que dans une république plus que dans une monarchie il faut deux Chambres (3), affirme que « le despotisme d'une assemblée est encore plus à redouter que celui d'un monarque ; celui-ci sera souvent arrêté par le sentiment de sa responsabilité, soit devant son peuple, soit devant l'histoire. Une grande réunion d'hommes ne connaît pas ce sentiment : rien ne la modère, la responsabilité étant nulle. Si elle sent qu'elle peut tout faire, elle ne s'arrête devant rien : *Sic volo, sic jubeo ; sit pro ratione voluntas* (4) ».

Et, de fait, ce qui démontre mieux que tout autre argument l'utilité des deux Chambres, c'est que, lors des plus récentes discussions constitutionnelles, leur institution n'a guère été contestée. L'Assem-

(1) Duc Victor de BROGLIE. *Vues sur le Gouvernement de la France*. Introduction, p. XL et XII.

(2) Discours de Gambetta. Séance du 23 fév. 1873.

(3) De LAVELEYE. *Essai sur les formes de Gouvernement dans les sociétés modernes*, ch. XXX.

(4) De LAVELEYE. *Opus citatum*, ch. XXX, p. 144.

blée nationale de 1871 vit naître de nombreuses divergences de vue sur le mode d'élection du Sénat, mais non sur le principe de son existence. Seuls, L. Blanc et Gambetta s'élevèrent en faveur des idées contraires : et encore, au moment du vote, Gambetta se rallia-t-il aux lois constitutionnelles et, une fois la Chambre haute établie, l'accepta-t-il sans ambages. En Belgique, au cours de la révision constitutionnelle de 1893-1894, nous pouvons constater la même unanimité. « L'utilité du Sénat, dit le rapporteur de la Commission de Révision, n'a plus été contestée : l'expérience de soixante années a prouvé que le Congrès national fut bien inspiré, quand, après de longues et vives discussions, il décida à une grande majorité, la création d'une seconde Chambre (1) ».

L'histoire du XIX^e siècle et spécialement celle de la France semblent, en effet, donner raison aux adversaires des assemblées uniques.

La première de nos grandes Assemblées politiques, l'Assemblée Constituante de 1789, bien qu'animée des plus généreuses intentions et ayant en vue les desseins les plus élevés, se laissa trop souvent absorber par les raisonnements d'une fausse logique, conduire par le mirage d'irréalisables réformes, absorber par des sentiments plus désintéressés que réfléchis* en fin de compte elle déchaina

(1) Rapport du 24 février 1893 déposé par M. Melot au nom de la Commission de la Révision constitutionnelle.

des passions qu'elle fut ensuite inhabile à endiguer. « Quand l'enthousiasme les saisit, dit Taine en parlant des membres de cette Assemblée, un vertige court sur les bancs, toute prudence est déconcertée, toute prévision disparaît, toute objection est étouffée... Ce qui aurait demandé une année de soins et de méditation, fut proposé, délibéré et voté par acclamation générale. L'abolition des droits féodaux, de la dime, des privilèges des provinces, trois articles qui, à eux seuls, embrassaient tout un système de jurisprudence et de politique, furent décidés entre dix ou douze autres, en moins de temps qu'il n'en faut au Parlement d'Angleterre pour la première lecture d'un bill de quelque importance (1) ».

L'Assemblée Législative qui succéda à la Constituante glissa sur la même pente dangereuse. Soit impéritie, soit complicité, elle se laissa dominer par les clubs et les factions les plus violentes, tandis que l'émeute ensanglantait Paris durant les journées du 20 juin, du 10 août, du 2 septembre. Elle permit enfin l'établissement d'une Convention nationale qui fit peser sur le pays le plus lourd despotisme.

Les Assemblées révolutionnaires se considèrent comme omnipotentes. « Tandis que les autres pouvoirs, dit Condorcet, ne peuvent légitimement agir que s'ils sont spécialement autorisés par une loi expresse, l'Assemblée peut faire tout ce qui ne lui

(1) TAINÉ. *Les origines de la France contemporaine. La Révolution*, t. I, liv. II, ch. I.

est pas formellement interdit par la loi (1) ». Et cette puissance exorbitante est de moins en moins justifiée par le talent et la capacité des Législateurs. « D'assemblée en assemblée, on voit baisser le niveau politique ; surtout de la Constituante à la Législative, la chute est profonde. Les acteurs en titre se sont retirés au moment où ils commençaient à comprendre leurs rôles ; bien plus, ils se sont exclus eux-mêmes du théâtre et la scène est maintenant livrée aux doublures (2) ».

Ce fut la tyrannie jacobine de la Convention qui amena la réaction thermidorienne, les coups d'État du Directoire et finalement la dictature de Napoléon. Il faut dès lors attendre 1848 pour trouver en France un nouvel exemple d'Assemblée unique et, cette fois encore, les mêmes causes produisirent les mêmes effets.

Le règne de l'Assemblée Constituante de 1789 et de l'Assemblée Législative qui lui succéda fut troublé par les menaces du socialisme, par les terribles journées de Juin, par le conflit entre le Président de la République et l'Assemblée. Une suprême imprévoyance avait élevé à côté de l'Assemblée, unique et par conséquent portée à se croire omnipotente, un autre pouvoir, celui du chef de l'État, issu lui aussi du suffrage universel et pouvant se considérer à juste titre comme l'émanation directe de la volonté nationale. Le Président, incarnant en

(1) *Moniteur*, XIII, 97. Séance du 6 juillet 1792.

(2) Taine. *Opus citatum*, t. II, liv. IV, ch. IV, p. 94.

lui seul un prestige qui, dans l'Assemblée, était réparti entre un grand nombre de membres, se sentit le plus fort. Ne pouvant pas faire réviser la Constitution, tant étaient grandes les précautions vaines dont ses auteurs l'avaient entourée, il ne voulut point rentrer dans le rang comme un simple citoyen. Soutenu par une fraction importante de l'opinion publique, il se fit alors à lui-même, par un coup d'Etat, le don funeste d'un pouvoir sans contrôle.

Le système des Assemblées uniques semblait définitivement condamné pour la France. Aussi, notre pays n'y revint-il que momentanément et sous l'empire des nécessités. Quand, après la Révolution du 4 septembre, le pays se trouva de nouveau dépourvu d'institutions régulières, aux prises avec un ennemi victorieux et une guerre civile menaçante, il voulut pourvoir au plus pressé et ce fut encore à une Assemblée nationale qu'il confia ses destinées. Elue, alors qu'aucun autre rouage gouvernemental ne fonctionnait plus, l'Assemblée de 1871 concentrait en elle tous les pouvoirs : le pouvoir exécutif qu'elle remit bientôt entre les mains de M. Thiers ; le pouvoir législatif dont elle usa provisoirement ; le pouvoir constituant qui lui permit d'élaborer, non sans heurts ni difficultés, les lois constitutionnelles de 1875. A la différence de plusieurs de ses devancières, cette Assemblée ne se composait pas d'hommes nouveaux, imbus d'idées abstraites et de systèmes à appliquer. Avec elle,

on vit reparaître les hommes politiques des régimes parlementaires, ébignés depuis dix-huit ans des affaires et qui venaient apporter au nouvel ordre de choses l'appoint de leur expérience et de leurs réflexions. C'est assez dire que le régime simpliste du gouvernement par une seule Chambre ne comptait guère de partisans et que l'existence d'une Chambre haute apparut comme la maîtresse pièce de l'édifice que l'on entreprenait d'élever.

Si l'histoire et la logique sont ainsi d'accord pour proclamer la nécessité de deux Chambres, la même unanimité est loin d'exister quand il s'agit de déterminer quel sera le mode de recrutement de la Chambre haute. Se fondant sur les traditions aristocratiques, cherchera-t-elle dans l'hérédité la source de sa force et de sa durée ? Sera-t-elle, au contraire, comme dans certaines monarchies, abandonnée au choix du Souverain qui nomme à vie un nombre indéterminé de sénateurs dès lors irrévocables ? Ou enfin, préférant à toute autre combinaison le principe plus moderne de l'élection, demandera-t-elle à un collège électoral de lui conférer l'autorité législative ? Et dans ce cas, la question se compliquera, la composition de ce collège variera suivant qu'on se trouvera dans un pays fédératif ou unitaire, dans un Etat fortement centralisé ou dans un autre qui aura gardé d'importantes prérogatives provinciales ou locales.

L'idée de Chambre haute héréditaire évoque aussitôt à la pensée la Chambre des Lords d'Angleterre.

C'est qu'elle est la plus illustre des Assemblées aristocratiques ; c'est qu'elle est aussi, dans l'ordre chronologique, la plus ancienne des Chambres hautes, celle qui a servi de modèle à presque toutes les autres. Si l'on excepte les Magnats de Hongrie, la Chambre des Lords d'Angleterre est la seule qui soit sortie du développement historique, presque inconsciemment, qui soit résultée en quelque sorte d'un heureux accident (1). Certains écrivains en font remonter les origines à l'antique « Witenagemot » des Anciens Saxons (2). Tous sont d'accord pour voir en elle un démembrement du « Magnum Consilium », sorte de cour féodale qui réunissait les grands vassaux laïcs et les hauts dignitaires ecclésiastiques. La division en deux branches, Lords et Communes, n'apparaît guère de manière permanente que vers le milieu du XIV^e siècle (3). Dans l'état actuel de la Chambre des Lords, si l'élément héréditaire est prépondérant, il s'en faut de beaucoup qu'il soit exclusif. A côté des Pairs de sang royal, des Lords héréditaires d'Angleterre, de Grande-Bretagne et du Royaume-Uni (4), siègent

(1) ESMEIN. *Eléments de droit constitutionnel*, ch. III, p. 57.

(2) Comte de FRANQUEVILLE. *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, t. II, p. 5.

(3) Comte de FRANQUEVILLE. *Opus citatum*, p. 43.

(4) On appelle *Pairs d'Angleterre* les Lords dont la pairie a été créée antérieurement à l'acte d'union de l'Angleterre et de l'Ecosse (1707), — *Pairs de la Grande-Bretagne* ceux dont la pairie, postérieure à 1707, est antérieure à 1800, c'est-à-dire à l'acte d'union de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, — *Pairs du Royaume-Uni*, ceux dont la pairie a été créée depuis 1800.

en effet des Lords représentants d'Irlande et d'Ecosse (1) élus par leurs pairs dans ces deux royaumes, les premiers à vie, les seconds pour la durée d'un Parlement. Quant à l'Eglise, elle est représentée par un certain nombre d'archevêques et d'évêques qui, tenant de leurs fonctions le droit de siéger, gardent ce droit aussi longtemps que ces fonctions elles-mêmes. Enfin, quatre pairs légistes dont le titre est également lié à la fonction, permettent à la Chambre des Lords de jouer son rôle de Cour suprême d'Appel du Royaume (2).

Comme la Chambre des Pairs anglaise, la Chambre des Magnats de Hongrie est un produit spontané de l'histoire nationale. Historiquement cette assemblée apparaît en scène en même temps que la Royauté ; à l'origine, elle concourut même à l'élection du Roi. Elle fut longtemps une Assemblée « primordiale » composée des représentants « politiquement autorisés de la Nation (3) ». Le caractère représentatif n'apparut qu'au temps des Habsbourg, c'est-à-dire vers le XVI^e siècle. Quant à l'organisation distincte de la Chambre haute, elle ne devint définitive qu'au début du XVII^e siècle. Jusqu'à nos jours cette Chambre conserva sa forme féodale et nobiliaire.

(1) Ces Lords représentants d'Irlande et d'Ecosse sont élus par les Pairs dont les ancêtres formaient dans ces deux pays la Chambre haute avant l'annexion à l'Angleterre.

(2) Comte de FRANQUEVILLE. *Opus citatum*, t. II, p. 157.

(3) A. DE BERTHA. *La Constitution hongroise*, précis historique d'après le Dr Samuel RADO, ch. VIII, *La Couronne et le Parlement*.

Ce n'est que la réforme de 1885, promise d'ailleurs depuis 1848, qui lui donna son aspect moderne et actuel (1). La Chambre des Magnats comprend des membres héréditaires, princes de sang royal, chefs des anciennes familles payant un cens déterminé, membres auxquels le Roi confère le droit de siéger à titre héréditaire ; des membres dont le droit de siéger est lié à la fonction, grands officiers de la Cour, hauts magistrats, représentants des diverses communions chrétiennes ; des membres à vie nommés par le Roi (2).

Les autres Chambres héréditaires, ou plutôt dans la composition desquelles figure l'élément héréditaire, que nous trouvons dans l'Europe constitutionnelle actuelle, ne sont que des institutions artificielles, œuvre consciente du législateur. Telle est la Chambre prussienne des Seigneurs, instituée par la Constitution de 1850 et la loi du 7 mai 1853, et qui comprend, outre les princes de la maison royale, des membres héréditaires et des membres à vie (3).

Telles sont encore les Chambres hautes de plusieurs États allemands : Le Grand Duché de Bade,

(1) Loi VII de 1885, *Revue politique et parlementaire*, t. II, p. 355.

(2) Dr Gustav STEINBACH (Herausgegeben von). *Die ungarischen Verfassungsgesetze*, Wien, 1895.

(3) Constitution du 31 janvier 1850, Loi du 7 mai 1853, Ordonnance royale du 12 octobre 1854. V^r Dareste. *Les constitutions modernes*, t. I. — Rönne. *das Staatsrecht der preussischen monarchie*, Leipzig, 1881.

le Wurtemberg, la Bavière, la Saxe et quelques autres principautés (1).

En Autriche, les chefs de plusieurs familles nobles, désignées par l'Empereur, siègent à côté des princes de la famille impériale, des hauts dignitaires ecclésiastiques et des membres à vie (2).

Signalons le Sénat espagnol (3) qui, très éclectique, renferme une petite part d'hérédité par le droit de siéger conféré à certains Grands d'Espagne. Enfin au Portugal la réforme constitutionnelle de 1895-1896 a conservé un certain élément héréditaire (4).

La France elle aussi a, au cours du XIX^e siècle, connu cette institution d'une Chambre Haute aristocratique. Ce fut, en effet, le principe de l'hérédité qui, de 1814 à 1831, présida au recrutement de la Chambre des Pairs. Afin de donner à cette pairie

(1) Ch. BENOIST. *La crise de l'Etat moderne*.

DARESTE. *Opus citatum*, t. I. Pour le Wurtemberg : art. 129 Constitution du 25 septembre 1891. Pour Bade : art. 28, tit. III Constitution 22 août 1818. Pour la Bavière : art. 2, tit. VI Constitution du 26 mai 1818. Pour la Saxe : art. 43, Constitution du 4 sept. 1831, article modifié par la loi du 3 déc. 1868, III.

(2) Pour l'Autriche : art. 2, 3, 4, 5, Loi constitutionnelle du 21 décembre 1867, modifiant la Loi du 26 février 1861.

(3) DARESTE. *Opus citatum*, t. I. Pour l'Espagne : art. 21, Const. du 30 juin 1876. Pour le Portugal : art. 39, § 7 de la Constitution (modifié le 24 juillet 1885).

(4) En dehors de l'Europe, il n'existe de Chambre Haute héréditaire ni en Amérique ni dans les colonies européennes. Le seul exemple qu'il soit possible de citer est celui de la Chambre des Pairs du Japon dans laquelle l'élément héréditaire entre pour une certaine part. V^r Desplaces, *Sénats et Chambres Hautes*, p. 174 et seq.

qui, dans la pensée de ses créateurs, devait être un puissant appui pour la conservation sociale et la royauté, une plus grande force et un caractère aristocratique bien accentué, il fut stipulé que la jouissance d'un certain revenu foncier accompagnerait cette dignité. Au titre de Pair étaient attachés des revenus fondés sur des propriétés immobilières, inaliénables et transmissibles avec et comme le titre.

Après la Révolution de 1830, un premier coup sensible fut porté à la Pairie par la Charte révisée, qui décida dans son article 68 « que toutes les nominations ou créations de Pairs faites sous le règne du Roi Charles X seront déclarées nulles et non avenues ». Le même article réservait la question de l'hérédité et déclarait qu'elle serait soumise à un nouvel examen dans la session de 1831. Le 27 août 1831, Casimir Périer déposa un projet qui conservait au Roi la nomination des Pairs, mais leur enlevait l'hérédité. C'était d'ailleurs à l'encontre de ses sentiments personnels et comme un sacrifice aux préjugés de ses contemporains que le ministre du nouveau régime proposait cette modification : « Une indépendance constitutionnelle qu'on doit en théorie, disait-il, regarder comme protectrice de la liberté politique est confondue dans l'imagination des peuples avec l'ancienne aristocratie nobiliaire oppressive des libertés civiles (1) ».

(1) THUREAU-DANGIN. *Histoire de la Monarchie de Juillet*, t. II, p. 53 et seq.

La discussion dans les Chambres fut vive, et marquée par d'éloquents discours. Thiers, Guizot, Royer-Colard, Berryer apportèrent au service d'une cause perdue une courageuse ardeur. Casimir Périer, qui avait sacrifié l'hérédité, dut retrouver toute son énergie pour défendre la nomination royale contre l'élection : c'eût été, disait-il, mettre en question la royauté. Ce fut son opinion qui l'emporta et la nouvelle monarchie eut une Chambre de Pairs nommés à vie par le Souverain.

Ce mode de recrutement, qui fut celui de la Chambre Haute du régime de Juillet, fut pratiqué également en France par le I^{er} et le II^e Empire. Mais le Sénat de l'an VIII comme celui de 1852 eurent des attributions si spéciales que c'est à peine si le nom de Chambre Haute peut leur convenir. Ce furent plutôt des assemblées d'ordre constitutionnel chargées de veiller à la garde de certains principes fondamentaux de l'ordre public ainsi qu'au maintien d'une Constitution dont elles devaient en même temps interpréter les passages obscurs (1).

Dans l'Europe actuelle, il est plusieurs Chambres Hautes dont la totalité ou un grand nombre de membres tiennent leur droit à siéger de la nomination du Souverain. Le plus important de ces

(1) DUGUIT et MONNIER. — Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789. S. Consulte organique du 28 Floréal an XII, art. 71. — Constitution du 14 janvier 1852. Art. 25, 26, 29, 30, 31.

Sénats est celui du Royaume d'Italie (1). Le statut sarde de 1848, étendu successivement aux nouvelles acquisitions de la Maison de Savoie, décide, dans son art. 33, que le Sénat sera composé de « membres nommés à vie par le Roi en nombre illimité ayant l'âge de 40 ans accomplis. » Ces sénateurs doivent être recrutés dans un certain nombre de catégories de citoyens que la Constitution énumère et qui sont du reste si larges qu'elles laissent au choix du Souverain une liberté quasi-absolue (2).

Au point de vue théorique, la nomination par le Prince présente de grands avantages : elle permet d'appeler aux affaires des hommes de valeur peu aptes aux luttes électorales ; elle est souvent aussi une récompense pour le mérite ; enfin l'inamovibilité, sans assurer une indépendance aussi complète que l'hérédité, est cependant une garantie sérieuse contre les excès de la complaisance. Mais, dans la pratique, ces avantages se heurtent à bien des écueils. Emanation directe de la volonté royale, les sénateurs voient trop souvent leur opinion confondue avec celle du Souverain. S'ils entrent en conflit avec la Chambre basse, il semble que l'autorité royale soit contestée et, s'ils ont le dessous, cet échec apparaît comme une atteinte à ses droits. De plus, l'exercice de cette prérogative de nomination

(1) Nous ne pouvons, en effet, considérer comme une assemblée législative le Sénat russe qui par ses attributions ressemble plutôt à une sorte de Conseil d'Etat.

(2) DARESTE, t. I. Statut fondamental du 4 mars 1848.

fait naître autour du trône des rivalités, des querelles et des mécontentements qui peuvent ne pas être sans danger pour les institutions.

A côté de l'hérédité qui est en quelque sorte la forme historique du recrutement de la Chambre Haute, de la nomination par le Souverain qui apparaît comme une solution intermédiaire et transactionnelle, nous trouvons enfin des Sénats électifs. Nombreux sont ces Sénats dans le monde constitutionnel actuel. Ils se combinent aussi bien avec la forme fédérative des États-Unis ou de la Suisse qu'avec la centralisation de la France. Cette institution a été adoptée par des monarchies de création récente comme la Belgique ou la Roumanie ; elle a su se plier aux nécessités historiques d'un pays où, comme en Espagne, il faut concilier les principes modernes avec les souvenirs du passé.

Comment donner au Sénat élu une physionomie qui le distingue de la Chambre basse ? Dans les pays fédératifs, on le considérera comme représentant l'autonomie des États, tandis que l'autre Chambre représente la nation une. Aussi les sénateurs devront-ils tenir leur mandat de la législature ou de l'ensemble des citoyens de leur État, et ces États nommeront-ils le même nombre de sénateurs, quelle que soit leur importance réciproque. Ainsi en est-il aux États-Unis et en Suisse. Dans les États unitaires, la question est plus délicate. Certains ont pensé que des conditions rigoureuses d'éligibilité pourraient donner à leur Sénat une suffisante origi-

nalité. C'est ainsi que le projet déposé par M. Dufaure à l'Assemblée Nationale consacrait des catégories d'éligibles (1). C'est ainsi encore que le Sénat belge ne se recrute que parmi les citoyens payant un cens déterminé (2). D'autres ont voulu confier la nomination des sénateurs à un collège différent de celui qui élit les représentants. La composition de ce collège sera chose assez difficile. Il devra être assez spécial pour que la Chambre haute qui en sortira ne soit pas une servile imitation de la Chambre basse ; il faudra, d'autre part, qu'il ait des bases assez larges pour garder un contact sérieux avec la nation et ne pas apparaître comme le représentant d'une minorité oligarchique.

Nous ne nous proposons pas de rechercher comment, dans chaque pays, la question a pu être résolue. En matière constitutionnelle, les différents États suivent souvent l'exemple les uns des autres et une nomenclature risquerait de n'être parfois qu'une répétition. Nous choisirons seulement quelques types auxquels il serait facile de ramener les autres. C'est ainsi que, ne nous arrêtant guère aux Républiques de l'Amérique latine, souvent bouleversées par des révolutions, nous étudierons plus spécialement les États-Unis dont les institutions

(1) Projet Dufaure déposé à l'Assemblée Nationale le 19 mai 1873. Voir article 5 du projet.

(2) Art. 56 de la Constitution belge révisée. Comme nous le verrons, les sénateurs élus par les Conseils provinciaux sont cependant dispensés de cette condition de cens.

sont fixes et vraiment formées. En Europe, la Chambre des Etats suisse nous montrera le fonctionnement d'une Chambre haute dans une démocratie qu'on pourrait appeler historique et traditionnelle. Le Sénat espagnol *apparaîtra comme une combinaison de formes anciennes et modernes et aussi comme un essai de représentation organique. Les Chambres Hautes des Pays-Bas et des Etats Scandinaves nous présenteront des modes de recrutement intéressants et originaux. En Roumanie, en Belgique et en France, nous trouverons enfin des Sénaats s'harmonisant avec la forme unitaire, monarchique ou républicaine.

PREMIÈRE PARTIE

SÉNATS ÉLECTIFS DANS LES PAYS FÉDÉRATIFS

CHAPITRE PREMIER

Le Sénat des États-Unis.

« La Constitution américaine, dit M. Bryce dans son livre *La République américaine* (1), ne fait pas exception à la règle générale qui veut que tout système, susceptible de gagner l'obéissance et le respect des hommes, doive avoir des racines profondes dans le passé et que plus une institution s'est développée lentement, plus elle a de chances de durer longtemps. Il y a très peu de chose dans cette cons-

(1) James BRYCE. *La République Américaine*, t. I, p. 26.

titution qui soit absolument nouveau et il s'y rencontre, en revanche, des parties aussi vieilles que la Grande Charte ».

Aussi les institutions américaines et, en particulier, le Sénat qui en est un des organes fondamentaux, ne peuvent-ils être étudiés sans remonter aux origines. Quelles circonstances ont amené les Constituants de Philadelphie à introduire telle institution ? Quel exemple ont-ils suivi consciemment ou à leur insu ? Comment la constitution démocratique de l'Amérique se rattache-t-elle par certains côtés aux institutions de l'aristocratique Angleterre ? Ce sont là des questions qui doivent être résolues pour comprendre l'œuvre du législateur américain de 1787.

Au cours même de la guerre de l'Indépendance, les colonies anglaises de l'Amérique révoltées contre la Métropole voulurent se donner une forme régulière de gouvernement fédératif. Elles conclurent dès 1776 un premier traité de confédération, dit *Articles de Confédération et d'Union perpétuelles*, traité révisé en 1778 et successivement ratifié par chacun des treize Etats (1). Ces articles de Confédération et d'Union déléguaient le pouvoir fédéral à une assemblée unique, le Congrès, dont les membres étaient des diplomates accrédités par leurs gouvernements respectifs bien plutôt que des députés représentants de la Nation. « En réalité, dit

(1) DARESTE. *Opus citatum*, t. II, p. 347.

Ellis Stevens (1), c'était une simple ligue d'Etats alliés pour des fins communes, mais où chaque Etat se réservait presque tous les éléments du pouvoir, et ne concédait guère à l'administration commune que les responsabilités sans lui donner les moyens d'y faire face ».

Quand, après la fin des hostilités, les Américains eurent conquis leur définitive nationalité, ils comprirent bien vite que ces Actes de Confédération et d'Union, qui avaient pu réunir dans un faisceau momentané les colonies soulevées par les mêmes revendications, ne suffiraient pas à assurer pour l'avenir l'union des nouveaux Etats. Déjà des dissentiments avaient éclaté et, au cours même de la guerre, on avait pu voir l'insuffisance des pouvoirs du Congrès, spécialement en matière militaire et financière. Ce Congrès, chargé de pourvoir à l'exécution de ses résolutions, n'avait pas l'autorité efficace d'imposer ses décisions aux divers Etats. Avec la conclusion de la paix, disparut le sentiment du danger qui jusque-là avait encore maintenu une certaine cohésion. Ce ne furent plus dès lors que jalousies, rivalités entre les Etats, révolte de certaines populations qui ne voulaient plus supporter le poids des impôts (2). « Son incompétence à faire face à tous les usages pour lesquels elle avait été

(1) C. ELLIS STEVENS. *Sources de la Constitution des Etats-Unis*, p. 40.

(2) CH. GOMEL. — *Essai historique sur les Chambres hautes françaises et étrangères*.

créée, dit Ellis Stevens en parlant de cette première institution, amena après dix ans d'insuccès son effondrement complet (1) ».

Il fallut tout le patriotisme des grands hommes d'Etat américains de la fin du XVIII^e siècle, des Washington, des Jefferson, des Franklin, des Hamilton, des Madison, pour éviter à leur pays une crise dans laquelle eût pu sombrer le fruit de douze années d'efforts. Une campagne fut entreprise afin de créer une vaste République qui, tout en respectant l'autonomie des Etats, apparaîtrait comme un corps homogène et fortement constitué. Enfin, le 14 mai 1787 se réunit à Philadelphie une Convention chargée de réformer le gouvernement fédéral.

Au sein de cette Convention se révélèrent aussitôt deux tendances : la tendance fédéraliste et la tendance anti-fédéraliste, les uns voulant resserrer avec force les liens de la Confédération, les autres voulant laisser aux Etats une indépendance quasi-absolue. Entre ces deux tendances, Washington fit triompher une solution intermédiaire qui donnait satisfaction aux fédéralistes, mais garantissait en même temps aux membres de la Fédération une suffisante liberté dans la sphère de leurs attributions. Après quatre mois de délibérations, le 17 septembre 1787, la nouvelle Constitution fut signée par tous les délégués moins trois. Elle fut ensuite

(1) ELLIS STEVENS. *Sources de la Constitution des Etats-Unis*, p. 41.

transmise aux Gouvernements des Etats pour recevoir dans chacun d'eux la ratification d'une Convention populaire. En 1788, onze États se prononcèrent en faveur de la Constitution. Quant aux deux Etats retardataires, la Caroline du Nord et le Rhode-Island, ils n'apportèrent leur adhésion qu'en 1789 et 1790.

Cette Constitution de 1787 marque un retour aux formes anciennes et aux institutions de l'Angleterre. Ce n'est pas que les Américains aient voulu sciemment imiter la Métropole : l'eussent-ils même fait, ils ne l'auraient pas volontiers avoué tant était alors impopulaire tout ce qui rappelait l'ancienne subordination. Mais ce n'est pas impunément que deux peuples ont une origine commune, une même religion, une même langue, un même génie. L'Amérique du XVIII^e siècle, pétrie par l'Angleterre pendant des siècles, était toute imprégnée de l'esprit britannique. Les chartes coloniales, jadis octroyées par la Mère-Patrie, s'inspiraient de la Constitution anglaise ; et ces chartes coloniales, familières à tous, que chacun avait vu fonctionner, servirent évidemment de modèle à la Convention de Philadelphie.

La constitution américaine est donc sinon une imitation, du moins une réminiscence de la Constitution anglaise. Et ces formes monarchiques, introduites dans un pays fédéral et démocratique, constituaient à cette époque une remarquable nouveauté. Le Président, le Sénat, la Chambre des représentants correspondent sur tous les points

essentiels au Roi, à la Chambre des Lords et aux Communes. La ressemblance était, du reste, plus frappante à la fin du XVIII^e siècle que de nos jours. C'est que les Constitutions, même les plus stables, se modifient au cours des siècles, par la formation insensible mais permanente de nouvelles coutumes et de nouvelles interprétations. « La Constitution anglaise, dit un professeur de droit américain, n'est pas une quantité constante. Pareille au glacier qui, semblant rigide et immobile, n'en est pas moins soumis à de continuels changements, cette Constitution a varié chaque siècle et parfois chaque génération (1) ».

Le Sénat des États-Unis rappelle à la fois la chambre des Lords et le Conseil privé d'Angleterre. Plusieurs des Constituants de Philadelphie eussent voulu placer, à côté des deux Chambres, un conseil privé. Mais leur tentative échoua : au lieu de créer ce conseil, on donna au Sénat un certain nombre des attributions qui lui eussent appartenu. Aussi le Sénat américain est-il, en même temps qu'une assemblée législative, un corps chargé de fonctions exécutives.

Mais, si ces attributions du Sénat américain semblent empruntées aux institutions anglaises, son mode de recrutement est une des créations les plus originales du Législateur Constituant. La Chambre

(1) J. J. CLARKE-HARE. Notes extraites d'une série de conférences sur le droit constitutionnel américain, Philadelphie, 1885, p. 86.

des Lords repose sur l'aristocratie territoriale et sur l'union de cette aristocratie avec la Couronne. Or, il n'est aux États-Unis ni aristocratie territoriale, ni royauté. Il fallut trouver pour le Sénat une base nouvelle en conformité avec les conditions politiques de l'Amérique.

Les uns proposaient de faire nommer les sénateurs par la Chambre des Représentants. C'eût été un système analogue à celui de la Constitution française de 1848 où les conseillers d'État étaient nommés par l'Assemblée Législative. Mais ce qui pouvait se défendre pour un conseil de gouvernement ne le pouvait guère pour une assemblée législative. « Une assemblée est comme un arbre qui doit plonger dans le sol ; c'est là qu'elle trouve la sève qui la nourrit. La force des assemblées, c'est cette communion de l'électeur et du député qui fait que le député ne parle pas en son nom propre mais au nom de ceux qui sont derrière lui. Il était donc nécessaire, si l'on voulait une seconde assemblée qui ne fût pas inférieure à la première, qu'elle eût aussi ses racines dans le peuple (1) ». D'autres, poussant ce principe jusqu'à ses dernières conséquences, préconisaient la nomination par le peuple. Mais ici, on rencontrait un autre obstacle. Cette Chambre Haute, élue directement par le peuple, n'eût plus été le pouvoir modérateur que l'on souhaitait pour le gouvernement et les relations extérieures. Il était à craindre que le peuple n'envoyât des sénateurs

(1) LABOULAYE, *Histoire des États-Unis* t. III, 5^e leçon, p. 387.

animés du même esprit et des mêmes passions que les représentants.

Ce que l'on voulait, c'était, suivant l'expression de M. Laboulaye, trouver un mode d'élection populaire sans charger le peuple de faire l'élection. On y arriva en imaginant une conception nouvelle de la Chambre Haute en harmonie avec le caractère fédéral de la République. On pensa que le Sénat devrait constituer un lien entre les gouvernements d'Etat et le gouvernement national, qu'il représenterait les Etats pris dans leur existence individuelle, tandis que la Chambre des Représentants serait l'image de la Nation Américaine tout entière. Aussi fut-il décidé que la Législature des Etats serait chargée d'élire les sénateurs et que chaque Etat, quelle que fût son importance ou sa population, nommerait un nombre fixe de deux sénateurs (1).

Cette égalité de représentation entre les Etats est le trait caractéristique du recrutement sénatorial aux Etats-Unis (2). Elle est née de circonstances toute locales. Au Congrès de Philadelphie, les petits Etats craignirent d'être absorbés par les

(1) « Le Sénat des Etats-Unis sera composé de deux sénateurs pour chaque Etat, choisis pour six ans par la Législature de chaque Etat, chaque sénateur aura une voix. » Art. 1^{er}, section 3, Constitution du 17 septembre 1787. V^r Dareste, *Les Constitutions modernes*, t. II, p. 351.

(2) Cette égalité produit les résultats en apparence les plus choquants, puisque tous les Etats américains, d'importance et de population pourtant très dissemblables, ont tous au Sénat une représentation identique.

grands, si la population était la mesure de l'influence exercée dans le pouvoir central. D'autre part, les grands Etats faisaient remarquer l'iniquité du système de l'égalité complète : il aurait abouti à faire gouverner la majorité par la minorité. Ces divergences de vues amenèrent une transaction. Il fut résolu que chacune des deux assemblées législatives donnerait satisfaction à l'un des deux intérêts en conflit. Le nombre des députés à la Chambre des Représentants serait proportionnel à la population ; au Sénat, au contraire, chaque Etat enverrait deux sénateurs : c'était la part faite aux tendances autonomistes.

Cette garantie donnée aux petits Etats parut si fondamentale qu'on voulut la protéger contre les caprices des législateurs futurs. Nul Etat ne peut être, sans son propre consentement, privé de son droit de représentation égale au Sénat national (1). C'est là une réforme mise en dehors des règles ordinaires de la révision, en même temps qu'une mesure de protection vis à vis des plus faibles d'entre les Etats fédérés.

Dans l'intérieur de chaque Etat, sous quelle forme la Législature locale nomme-t-elle les sénateurs qui lui sont dévolus ? La Constitution de 1787 laissait à cet égard la plus grande latitude aux États. « La législature de chaque État prescrira le temps, le lieu et le mode des élections des sénateurs (2)... ».

(1) Art. 1, ch. V, Constitution du 17 septembre 1787.

(2) Art. 1^{er}, sect. 4, chap. 1, Constitut. 17 septembre 1787.

Sous ce régime, certains États faisaient élire leurs sénateurs par leurs deux Chambres réunies en Congrès; d'autres confiaient cette nomination au vote successif des deux Assemblées. Un acte du Congrès du 25 juillet 1866 (1) est venu régler de manière uniforme l'élection des sénateurs : désormais les deux Chambres du Parlement d'État votent séparément. Dans chacune d'elles une certaine majorité de présents et de votants est nécessaire pour la validité du vote. En cas de conflit il est procédé à un scrutin définitif dans une réunion des deux Chambres (2).

Les sénateurs américains peuvent donc être considérés comme nommés par un suffrage à deux degrés. Ce système d'élections superposées a excité souvent l'admiration des critiques étrangers. Mais, en réalité, ce n'est plus là une élection indirecte. Les prévisions du Législateur constituant ont été trompées sur ce point, comme elles le furent pour la nomination du Président de la République. La Législature de l'État n'est, en fin de compte, qu'un instrument entre les mains du parti politique le plus fort. Dès que ce parti politique a, dans une réunion préparatoire (caucus), indiqué son candidat, l'intérêt de l'élection est épuisé; on considère comme cer-

(1) Statuts révisés, titre II, chap. 1^{er}.

(2) Si un siège sénatorial devient vacant dans l'intervalle des sessions d'un parlement d'État, le pouvoir exécutif de l'État fait une nomination provisoire jusqu'à la prochaine réunion de la Législature qui alors comble la vacance. (Art. 2 *in fine*, sect. 3, chap. 1^{er}, Constitut. 17 sept. 1787).

tain que ce choix sera consacré par les adhérents du parti siégeant au parlement local.

La Constitution exige des sénateurs certaines conditions d'éligibilité. Ils doivent être âgés de 30 ans au moins, être depuis neuf ans citoyens des États-Unis, habiter, au moment de l'élection, l'État pour lequel ils sont nommés (1). C'est le Sénat qui est juge de l'élection et des pouvoirs de ses membres (2). Il est présidé par le Vice-Président des États-Unis qui est de droit Président du Sénat, mais n'y vote qu'en cas de partage (3).

La Chambre Haute comprend aujourd'hui 90 membres pour une population de 76 millions d'habitants (4). Le Sénat des États-Unis est donc une Assemblée peu nombreuse si on la compare aux 300 membres du Sénat français ou aux 590 membres de la Chambre des Lords d'Angleterre (5). C'est là un caractère absolument conforme au génie américain. La Convention Constituante de 1787 ne

(1) « Nul ne pourra être sénateur s'il n'a atteint l'âge de 30 ans, s'il n'est depuis neuf ans citoyen des États-Unis, et si, au moment de l'élection il n'habite l'État pour lequel il aura été nommé. » (art. 3, sect. 3, chap. I^{er}, Constitut. 17 sept. 1787).

(2) Chaque Chambre sera juge des élections, pouvoirs et qualifications de ses membres.... (art. 1, sect. 3, chap. I^{er}, même Constitut.)

(3) Art. 4, sect. 3, chap. I^{er}, même Constitut.

(4) 76.300.000 habitants, recensement de 1900.

(5) Ce chiffre n'est bien entendu qu'un chiffre approximatif. Il peut en effet varier tous les jours par la création de nouvelles paires dont le nombre n'est pas limité.

comprenait que 55 membres. La Chambre des représentants ne devait en compter lors de sa fondation que 65 et ce chiffre est loin d'avoir progressé dans la même mesure que la population : il est aujourd'hui de 357. Les Américains considèrent à juste titre ces assemblées comme une garantie d'ordre et un élément de modération. Elles permettent au peuple de connaître individuellement ses mandataires qui sentent peser ainsi sur eux une plus grande responsabilité et qui, de leur côté, peuvent exercer sur leurs concitoyens un ascendant plus efficace. « C'est par la passion que la foule est puissante ; c'est par la modération, les services rendus qu'un individu peut avoir prise sur la nation (1) ».

Le mandat sénatorial est aux États-Unis conféré pour une durée de six années (2). Ce laps de temps peut paraître court aux Belges ou aux Français dont les sénateurs sont élus pour huit ou neuf ans, aux Italiens accoutumés au titre viager. Il n'en est pas de même aux États-Unis. Là, le Président de la République ne reste en fonctions que quatre années ; la Chambre des Représentants se renouvelle tous les deux ans. Six ans sont donc la plus longue durée des fonctions électives.

Les Américains ont voulu faire de leur Sénat le pivot de la politique, spécialement de la politique étrangère, le centre fixe et immuable autour duquel

(1) LABOULAYE, *opus citatum*, 5^e leçon, Le Sénat.

(2) Art. 1^{er} sect. 3, ch. I^{er}, Constitut. du 17 sept. 1787.

gravitent les autres institutions. Ils ont pensé qu'il ne fallait pas exposer le pays à se trouver, à un moment donné, privé de tout gouvernement, évitant ainsi la faute commise plus tard par la France en 1848. La Constitution de la II^e République était faite de telle manière qu'au mois de mai 1852, les deux pouvoirs, Chambre et Président, arrivaient en même temps à expiration, laissant le pays en quelque sorte dans le vide.

C'est pour éviter cet écueil et aussi pour donner à leur Sénat plus d'autorité dans ses négociations avec les puissances, qu'ils ne l'ont soumis qu'à des renouvellements partiels. Lors de sa création, tous les États nommèrent simultanément leurs deux sénateurs. Puis ceux-ci furent divisés en trois classes, la première renouvelable à l'expiration de la seconde année, la seconde à l'expiration de la quatrième, la troisième à l'expiration de la sixième (1).

Jamais un même État ne change en même temps ses deux sénateurs. Tous les deux ans, chacun des trente États de la série sortante est appelé à en rem-

(1) « Aussitôt qu'ils (les sénateurs) se réuniront, après la première élection, ils seront partagés aussi également que possible, en trois classes. Les sièges des sénateurs de la première classe seront vacants à l'expiration de la seconde année; ceux de la seconde classe à l'expiration de la quatrième année; et ceux de la troisième à la fin de la sixième année; de telle sorte qu'un tiers du Sénat sera renouvelé tous les deux ans.... » Art. 2, sect. 3, ch. I^{er}. Constitut. du 17 sept. 1787.

placer un. Il peut donc se faire que les deux sénateurs d'un même État appartiennent à des partis différents, car, entre deux élections, la majorité se déplace parfois au Parlement local.

Le Sénat américain est, en fait, remarquablement stable et permanent. A chaque élection, beaucoup de membres sortants sont réélus : c'est à peine si tous les deux ans il entre dans l'assemblée un sixième d'éléments nouveaux (1). Elle garde ainsi l'esprit de tradition, tout en se fortifiant par l'adjonction quasi-continue de membres appartenant à l'élite de la nation. Telle un lac alimenté par l'eau fraîche des ruisseaux qui vient remplacer celle que la rivière lui enlève, elle est ce qu'Harrington disait du Sénat de Venise : toujours changeante et toujours la même (2). Tandis que les annales de beaucoup d'assemblées politiques se perdent dans la confusion, l'histoire du Sénat américain, comme celle du Sénat de Rome ou de la Pairie anglaise, présente un ensemble harmonieux et imposant.

Quel est le caractère juridique du mandat sénatorial ? Les sénateurs américains sont-ils, comme les sénateurs belges ou français, des représentants investis d'un mandat parlementaire et votant en leur nom propre ? Ou faut-il les considérer comme des agents diplomatiques accrédités par leurs gouvernements respectifs et se conformant aux instructions reçues ? Ainsi en était-il au Congrès américain

(1) LABOULAYE. *Histoire des Etats-Unis*, t. III, 5^e leçon.

(2) JAMES BRYCE. *La République Américaine*, t. I^{er}.

d'avant 1787 et à la Diète de la Confédération germanique jusqu'en 1866. Il en est de même encore au Bundesrath de l'Empire Allemand dans lequel les États envoient un nombre de délégués variable suivant leur importance (1).

En Amérique, certaines hésitations régnèrent dans les premiers temps. Quelques sénateurs paraissent même s'être considérés « comme de simples fondés de pouvoir, en relation constante avec des commettants dont la volonté était leur loi (2) ». C'est ainsi qu'en 1828, comme on discutait un bill tendant à établir des droits protecteurs sur le chanvre, droits très favorables à l'État de Kentucky, un sénateur de cet État, M. Rowan, prit la parole et, contre toute attente, s'éleva avec force contre la proposition. Mais, à la fin de son discours, il ajouta en forme de conclusion : « On pourrait supposer, d'après ce que j'ai dit, que je voterai contre le bill ; mais je n'ai pas le droit de substituer mon opinion individuelle à celle de mon État (3) ». Avec le temps les idées se modifièrent. Le Sénat perdit de plus en plus le caractère de conférence internationale et la dépendance diplomatique fit place à une complète liberté. De nos jours, chaque sénateur a une voix et en dispose librement, suivant sa conscience et ses opinions. « Le vote d'un sénateur

(1) Eug. DUTHOIT. *Le Droit constitutionnel de l'Empire allemand*, p. 142 et 145.

(2) BOUTMY. *Etudes de Droit constitutionnel*, p. 119.

(3) BOUTMY. *Opus citatum*, p. 120.

est son vote propre et non celui de son propre État (1) ».

Le Sénat, duquel les Américains semblaient attendre tant de services, a-t-il répondu à leurs espérances ? Alexandre Hamilton, dans *le Fédéraliste*, développait, sous forme de réponse à des objections, les raisons qui, d'après lui, militaient en faveur d'une Chambre Haute et en justifiaient l'institution (2). Il voyait en elle la véritable clef de voûte d'une république fédérale, la condition nécessaire de l'existence d'une démocratie organisée. Ces prévisions n'ont pas été trompées. Bien vite, le Sénat s'est acquis une place prépondérante au milieu des autres institutions, effaçant même la Chambre des Représentants. Il a su attirer à lui toutes les supériorités, se les assimilant et formant ainsi, dans la démocratie, une sorte d'aristocratie de l'intelligence et du talent. Les hommes qui arrivent au Sénat, n'y entrent pas directement et sans préparation ; ce n'est d'ordinaire qu'après une sorte d'apprentissage politique qu'ils en franchissent le seuil. « Sur les 76 sénateurs qui ont siégé dans le 48^e Congrès (1883-1885), 31 avaient été membres de l'autre Chambre du Congrès et 49 avaient fait partie des Chambres législatives d'Etat. Dans le 52^e Congrès (1891-1893), sur 88 sénateurs, 34 avaient appartenu à la Chambre des Représentants et 50 aux Chambres d'Etat. Plusieurs avaient été juges ou

(1) JAMES BRYCE. *La République Américaine*.

(2) *Le Fédéraliste* (Lettres LXI-LV).

gouverneurs d'Etat ; plusieurs aussi avaient siégé dans les Conventions d'Etat. Presque tous avaient rempli des fonctions publiques (1) ».

La grandeur du rôle du Sénat Américain se résume dans les deux faits suivants : avoir maintenu la cohésion entre les Etats, avoir doté l'Amérique d'une politique extérieure ferme et suivie. Il a su éviter, la plupart du temps, les heurts et les conflits entre des Confédérés de puissance très inégale et d'intérêts souvent opposés. Une seule fois, il s'est trouvé inférieur à sa tâche : lors de la guerre de Sécession, il ne put ni maintenir les Etats dans la légalité, ni éviter une scission qui menaçait de disloquer à jamais la puissance américaine. Au point de vue des affaires extérieures, le Sénat a introduit l'esprit de suite au milieu d'institutions toujours mobiles. « Avec une habileté qu'on ne saurait trop louer et qu'on croirait empruntée aux Romains, dit M. Laboulaye, les Américains ont voulu que le Sénat eût seul le contrôle des relations extérieures. Un traité est valable quand il est approuvé par le Président et le Sénat. On ne consulte pas la Chambre des Représentants. Par suite de la même prudence, l'Amérique ne peut être représentée au dehors que par des ministres et des Consuls agréés par le Sénat. C'est de cette façon que les Etats-Unis sont arrivés à se faire considérer comme une grande puissance (2) ».

(1) J. BRYCE. *Opus citatum*, Ch. XII, p. 174.

(2) LABOULAYE. *Opus citat.*, 15^e leçon.

Les Américains rendent pleine justice aux heureuses inspirations qui présidèrent à l'institution de leur Sénat. De toutes leurs créations politiques, c'est peut-être celle dont ils se montrent les plus fiers. Ils le considèrent comme « une des inventions les plus heureuses de leur Constitution, comme un monument digne d'admiration, de la sagesse et de la prévoyance de ses fondateurs (1) ».

(1) J. BRYCE. *Opus cit.*, Ch. XII, p. 166.

CHAPITRE II

Les Chambres Hautes au Brésil, au Mexique, dans la République Argentine et en Australie

La Constitution des États-Unis n'est pas demeurée isolée. Elle a été imitée par les autres nations du Nouveau-Monde, où nous retrouvons la forme fédérale unie à la forme républicaine avec un Chef d'Etat élu et deux Chambres législatives. Elle a même traversé les mers : en Australie, les institutions fédérales se combinent aujourd'hui avec l'existence d'un État colonial reconnaissant la suzeraineté de l'Angleterre. Comment dans quelques-uns de ces pays, a-t-on cherché à adapter le système anglo-américain à des peuples de race hispano-latine ? De quelle manière a-t-on compris le rôle d'une Chambre Haute, dans des colonies non indépendantes, jouissant seulement d'une large autonomie ? Telles sont

les questions que nous voudrions brièvement examiner.

Brésil. — Avant la Révolution de 1889, le Sénat brésilien reposait sur une conception assez originale qui tendait à concilier le principe de l'élection avec celui de la nomination par le Prince. Dans chaque province, les électeurs censitaires présentaient trois candidats pris parmi les citoyens remplissant certaines conditions de fortune : entre eux, l'Empereur faisait son choix et désignait le sénateur. C'était accorder une prérogative à la Couronne tout en respectant la volonté populaire.

La proclamation de la République fut suivie d'une époque de troubles et de luttes intestines. On s'attachait pourtant à l'œuvre de la réorganisation nationale : le 24 février 1891, fut promulguée la nouvelle Constitution. Comme celle des États-Unis, elle adopte le régime républicain fédéral. Le Pouvoir législatif est partagé en deux branches : la Chambre des Députés et le Sénat. Ce Sénat se compose de membres délégués par les États. A l'exemple de la grande République du Nord, tous les États sont à cet égard sur le pied de l'égalité : ils nomment chacun trois sénateurs. Dans chaque État, sénateurs et représentants sont élus par le même corps électoral, c'est-à-dire par le suffrage universel direct avec représentation des minorités. Le Gouvernement avait d'abord proposé l'élection des membres de la Chambre Haute par les législatures d'État ; mais

cette disposition fut repoussée par le Congrès Constituant. Pour être éligible au Sénat, il faut : 1° être en possession des droits de citoyen brésilien et être inscrit comme électeur ; 2° être citoyen brésilien depuis plus de six ans ; 3° être âgé de 35 ans. Les sénateurs sont élus pour neuf ans et le Sénat se renouvelle par tiers tous les trois ans. Le sénateur élu en remplacement d'un autre exerce son mandat pendant le temps qui reste à courir pour l'achèvement du mandat de celui qu'il remplace (1).

Ainsi, égalité entre les États ; mandat de longue durée, renouvellements partiels, absence de tout cens, conditions d'éligibilité reposant uniquement sur l'âge, la jouissance des droits civiques et la possession prolongée de la nationalité, tels sont les traits caractéristiques que nous avons signalés dans le recrutement du Sénat aux États-Unis et que nous retrouvons ici. Seul, le mode de suffrage diffère : il est indirect dans l'Union du Nord, tandis qu'il est direct au Brésil. Mais encore, cette différence est-elle de forme plus que de fond, puisqu'aux États-Unis, l'effet de cette disposition constitutionnelle a été bien vite annihilé dans la pratique.

Mexique. — La même analogie avec les États-Unis apparaît dans les institutions du Mexique. Un Sénat y a été créé par une loi du 13 novembre 1874, qui a été incorporée dans les textes constitutionnels.

(1) Voir *Constitution brésilienne* du 24 février 1891. Dareste, t. II, p. 627 et suivantes.

Chaque État ainsi que le District Fédéral nomment deux sénateurs; ce qui donne une assemblée de moins de soixante membres. Pour pouvoir faire partie de la Chambre Haute, il faut être citoyen mexicain ayant l'exercice de ses droits, avoir trente ans accomplis au jour de l'ouverture de la session, être domicilié dans l'État ou le territoire où a lieu l'élection et ne pas appartenir à l'état ecclésiastique. Cette dernière condition est la seule qui présente un véritable caractère d'originalité. — Dans les États, l'élection sénatoriale se fait au suffrage indirect. Chaque fraction de 500 habitants désigne un délégué : la réunion de ces délégués forme la « Junte électorale » qui procède au scrutin. Si un candidat obtient la majorité absolue, il est proclamé élu. Sinon, la législature locale fait elle-même l'élection parmi les candidats ayant obtenu le plus de suffrages. En même temps que les sénateurs titulaires, il est nommé des sénateurs suppléants. — Le Sénat se renouvelle par moitié tous les deux ans. Le mandat sénatorial est donc assez court : il est pourtant le double de celui des députés qui ne dure que deux années (1).

République Argentine. — Le Sénat de la République Argentine est, lui aussi, le représentant des unités territoriales. La législature de chaque

(1) Voir Constitution mexicaine du 12 février 1857, amendée le 13 novembre 1874, et loi électorale du Sénat du 15 décembre 1874.

province élit deux sénateurs. La capitale en nomme également deux ; mais cette dernière élection est faite par l'ensemble des citoyens au suffrage indirect. L'éligibilité comporte des conditions d'âge, de domicile et de capacité. Il faut être âgé de 30 ans, avoir exercé depuis six ans les droits de citoyen de la nation, être originaire de la province qui vous élit ou y avoir résidé pendant les deux années précédentes. Il faut en outre, et c'est là une particularité qui distingue nettement les institutions argentines de celles de l'Amérique du Nord, « justifier d'une rente annuelle de 2.000 pesos forts (1) ou d'un revenu équivalent ». Les Sénateurs sont élus pour neuf ans et la Haute Assemblée se renouvelle par tiers tous les trois ans.

Confédération australienne (2). — Depuis 1900, les colonies anglaises de l'Australie se sont confédérées et ont formé une Union qui rappelle celle des Républiques fédérales de l'Amérique. Mais, à la différence des États-Unis, elles n'ont pas échappé à la domination de l'Angleterre et bien que jouissant des libertés les plus étendues et du « Self Government » dans toute sa plénitude, elles reconnaissent la suzeraineté de la Mère-Patrie. « Le Pouvoir législatif de la Confédération appartiendra à un Parlement fédéral, lequel comprendra la Reine, un Sénat et une Chambre de Représentants ».

(1) Le peso fuerte vaut 1 fr. 25 environ.

(2) Voir *Annuaire de législation comparée*, 1901, p. 760 et suiv.

Le Sénat se compose de membres nommés par le peuple des États. Chaque État originaire, c'est-à-dire existant au moment de la promulgation de la Constitution, nomme 10 sénateurs. Des lois fédérales pourront dans la suite modifier ce chiffre : mais il ne devra jamais descendre au-dessous de 6 et l'égalité de représentation sénatoriale entre les États originaires sera toujours maintenue.

L'électorat est le même pour les deux Chambres de la Confédération. Il n'est du reste pas réglé de manière identique pour tous les États par la Constitution fédérale. Il est seulement stipulé que « aucune personne adulte, ayant ou acquérant le droit de vote aux élections de la Chambre la plus nombreuse du Parlement d'un État, ne pourra se voir, tant que ce droit lui appartiendra, refuser par aucune loi de la Confédération le vote aux élections de l'une ou l'autre Chambre du Parlement de la Confédération (1) ». Dans chaque État, on applique à la nomination des sénateurs les règles en vigueur pour les élections à la Chambre la plus nombreuse de l'État.

Les conditions d'éligibilité au Sénat ne diffèrent pas de celles requises des membres de la Chambre des Représentants. « Ne pourra être élu ou siéger comme sénateur ou comme membre de la Chambre des Représentants : 1° quiconque se trouve soumis à une allégeance, obéissance ou adhésion à un pouvoir étranger, quiconque est sujet ou citoyen ou

(1) Art. 41 de la Constitution.

admis à la jouissance des droits ou privilèges d'un sujet ou d'un citoyen d'une puissance étrangère ;
2° quiconque est prévenu de trahison ou a été convaincu et est condamné ou sur le point d'être condamné, en raison d'une infraction punissable en vertu des lois de la Confédération ou d'un État, d'un emprisonnement d'une année au plus ;
3° quiconque est failli ou insolvable non réhabilité ;
4° quiconque tient de la Couronne un emploi salarié ou une pension payable au gré de la Couronne et prélevé sur les revenus de la Confédération ;
5° quiconque a un intérêt pécuniaire direct ou indirect dans un contrat quelconque passé avec l'administration de la Confédération à un autre titre que comme membre ou co-intéressé d'une société incorporée comprenant plus de 25 membres. Toutefois le § 4 ne s'applique pas aux fonctions de ministre de la Reine pour la Confédération ou de ministre de la Reine pour un État (1). » Nul ne peut appartenir à la fois aux deux Assemblées fédérales.

Les mêmes faits qui rendent un citoyen inéligible au Sénat lui font perdre sa qualité de sénateur quand ils se produisent au cours du mandat sénatorial. Pareille déchéance frappera ceux qui « recevront un salaire ou une rémunération pour des services rendus dans le Parlement à une personne ou à un État (2) ».

La contravention à ces règles sur l'éligibilité

(1) Art. 44 de la Constitution.

(2) Art. 45 de la Constitution.

entraîne une peine pécuniaire : « Jusqu'à ce que le Parlement en dispose autrement, toute personne déclarée, par la présente Constitution, incapable de siéger comme sénateur ou comme membre de la Chambre de Représentants, sera passible, pour chaque jour où elle siégerait, d'une amende de 100 livres au profit de la personne qui la poursuivra à cet égard devant un tribunal compétent (1) ». C'est là une fort singulière disposition qui semble mettre la Constitution sous la sauvegarde du public et accorde une prime aux citoyens qui en signaleraient les infractions.

Les sénateurs de la Confédération sont élus pour six ans et se renouvellent par fractions. Avant d'entrer en fonctions, ils doivent prêter serment de fidélité et d'allégeance à la couronne britannique. En cas de dissentiment entre les deux Chambres, le gouverneur général peut prononcer la dissolution de l'une et l'autre Assemblée (2). Si le désaccord persiste, il convoquera une réunion plénière des deux Chambres : la majorité tranchera la question en suspens.

(1) Art. 42 de la Constitution.

(2) Art. 57 de la Constitution.

CHAPITRE III

Le Conseil des Etats dans la République Helvétique.

Si l'origine des cantons qui composent la Suisse remonte aux temps les plus anciens et à une période presque légendaire, la Constitution de la Confédération helvétique est, dans sa forme actuelle, une institution moderne. Ce n'est pas que certaines relations d'alliance et d'amitié n'aient existé de tout temps entre les cantons ; mais, pendant des siècles, ils ne furent unis que par des ligues défensives et par le serment de ne point se faire la guerre et de se prêter, en cas de danger, aide et assistance. A l'intérieur même de ces ligues régnait la plus grande diversité. On distinguait les confédérés et les alliés ; souvent les habitants de la campagne étaient sujets d'une ville voisine ou gouvernés par quelques familles jouissant d'un pouvoir oligarchique. Tel

canton avait gardé le gouvernement direct par le peuple ; tel autre avait des institutions éminemment aristocratiques. Entre ces petits États si divers se maintenait une certaine confraternité séculaire et traditionnelle, consacrée par de nombreux traités. Il n'y avait, en revanche, ni unité, ni principes communs. En un mot, la Suisse, considérée comme nationalité, n'était pas née à la vie politique..

La Révolution Française, poussée par son zèle de propagande, voulut imposer à ce pays si peu préparé pour une telle expérience un régime démocratique et unitaire (1798). Cette courte période de la République Helvétique fut marquée par des troubles, des essais infructueux de Constitutions. Bonaparte y mit fin par un acte connu sous le nom d'Acte de Médiation de 1803. Ce fut une restauration de la souveraineté des Cantons, un retour au régime antérieur, mais avec plus de cohésion et une moins grande complexité. Une Diète, composée d'agents diplomatiques accrédités par les cantons confédérés, réglait les questions d'ordre militaire ou diplomatique.

Les événements de 1815 ne détruisirent pas en Suisse l'œuvre de Napoléon. Malgré certaines velléités de réaction, le pacte fédéral du 7 août 1815, ratifié par les puissances, conserva dans ses grandes lignes l'organisation de 1803, et la Suisse demeura une Confédération d'États.

Après quelques années de calme, commença vers 1829 une période confuse d'agitations et de

luttres civiles qui aboutit en 1845 à la guerre du Sonderbund et ne se termina qu'en 1848 avec la victoire du parti radical et centralisateur. Vainqueur, ce parti imposa une constitution qui est demeurée la charte fondamentale de la Suisse. Depuis lors, aucune modification essentielle n'a été apportée aux organes du gouvernement fédéral : les révisions postérieures, parmi lesquelles celle de 1873-74 fut la plus importante, ont seulement marqué un pas nouveau vers une plus grande unification et surtout vers le gouvernement direct par le peuple. (1)

Cette Constitution de 1848 étendait considérablement le domaine des attributions fédérales, réglait les rapports des cantons avec le pouvoir central et fixait l'organisation de ce gouvernement. Les attributions législatives sont confiées à deux Chambres, le Conseil National et le Conseil des Etats ; un Conseil Fédéral élu par le Parlement exerce le pouvoir exécutif. Des deux Chambres, l'une, le Conseil National, est nommée par le peuple suisse réparti en circonscriptions électorales ; l'autre, le Conseil des Etats, est la représentation de la vie autonome des Cantons.

La dualité des Chambres était presque sans précédent dans les institutions suisses. En aucun temps, les Cantons ne l'ont admise ; quant à l'ancienne Diète, elle n'avait jamais connu que l'unité. Seules,

(1) J. MEYER. *Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes*, t. II.

les deux Constitutions éphémères de la République Helvétique, celle de 1798 et 1802, avaient tenté d'introduire une division qui dans la pratique ne fut jamais appliquée : elles prévoyaient l'existence simultanée d'une Diète et d'un Sénat.

L'on retrouve dans ces essais une inspiration analogue à celle des Constituants de l'an III et de l'an VIII ainsi qu'une lointaine imitation de la Confédération américaine. De même que, dans l'organisation consulaire, les pouvoirs s'enchaînaient les uns les autres, les membres du Sénat helvétique devaient être choisis par la Diète dans les différents cantons, sans que le nombre des représentants d'un même canton pût être inférieur à 1 ou supérieur à 3 (1). Le Sénat avait pour mission de préparer et de proposer les lois. Il pouvait déléguer à la Diète un ou plusieurs de ses membres pour en développer les motifs et les défendre. C'était lui aussi qui arrêtait les règlements jugés nécessaires pour assurer leur exécution. N'étaient-ce pas là des analogies frappantes avec les institutions de l'an VIII ?

Comme la Chambre Haute des États-Unis, le Sénat helvétique devait être investi de certaines fonctions exécutives : propositions de déclaration de guerre, conclusion de la paix et des traités. C'était à lui aussi qu'il appartenait de régler les différends entre cantons (2).

(1) HILTY. *Les Constitutions fédérales en Suisse*, p. 352.

(2) HILTY. *Les Constitutions fédérales de la Suisse*, p. 330 et suiv.

Cette organisation artificielle et étrangère ne put se faire accepter et n'eut pas le temps d'entrer dans les mœurs : il est douteux qu'elle ait exercé une influence sensible sur l'avenir du pays. Les deux Conseils fédéraux actuels sont des démembrements de l'ancienne Diète qui s'est perpétuée en eux et plus spécialement dans le Conseil des États.

Dans la Diète d'avant 1848, chaque État avait une voix. Il n'en résultait pas que tous n'envoyassent qu'un seul délégué. Certains cantons en envoyaient deux, quelques-uns trois. Mais ce second et ce troisième délégué n'avaient plus que le caractère de conseillers d'ambassade. Ils ne votaient et ne parlaient qu'au cas où le principal délégué leur cédait le fauteuil. Leur rôle consistait à tenir au courant des travaux de la Diète leurs gouvernements respectifs. Quant aux demi-cantons, ils devaient se réunir pour exprimer une voix commune. Deux demi-cantons quelconques ne possédaient du reste pas une voix commune : elle n'était formée que par la réunion des deux demi-cantons s'adaptant l'un à l'autre. Comme le disait un jour, au milieu de la discussion, un membre de cette assemblée : « une demi-poire et une demi-pomme ne peuvent former un tout ».

L'organisation matérielle des séances répondait à cette conception de conférence diplomatique. Les membres de la Diète siégeaient en cercle autour du fauteuil du Président. Le premier rang était occupé par les délégués investis du droit de vote : derrière

l'ambassadeur principal de chaque État, se tenaient ceux qui n'avaient qu'une mission secondaire. Si, pour la discussion de quelque affaire, le premier envoyé d'un canton voulait céder à l'un d'eux ses pouvoirs, il lui laissait la place au premier rang : c'était ce qu'on appelait « l'abandon du fauteuil ».

Restreinte était la liberté des représentants des cantons à la Diète. Pour chaque affaire à traiter, ils recevaient de leurs commettants une instruction ferme qui leur dictait leur conduite. L'élaboration de ces instructions était, à l'intérieur des cantons, l'un des principaux travaux du Gouvernement ; et la discussion du sens qu'il convenait de leur donner y servait de plate-forme aux luttes des partis. La vie politique cantonale trouvait dans ce système un excellent élément d'activité. Mais, au point de vue général, les résultats en étaient moins bons, car il aboutissait à d'interminables lenteurs. Rarement, les instructions concordaient ; et ce défaut d'entente était d'autant plus grave que, la majorité ne suffisant pas sur certaines questions, spécialement de politique étrangère, il fallait que ces résolutions réunissent l'adhésion des trois quarts des membres. Il arrivait aussi que, certains confédérés ne voulant pas s'engager du premier coup, les ambassadeurs se réservaient la ratification de leur gouvernement, auquel ils s'en référaient *ad audiendum et ratificandum*. De là naissaient de longues complications. Il était rare que la moindre réforme pût aboutir sans

un retard de plusieurs années : le résultat final était une inaction quasi-absolue (1).

Les réformateurs de 1848 comprirent qu'un tel corps, placé à côté d'un nouveau conseil mieux organisé et plus expéditif, ne serait pas seulement une anomalie : il constituerait une entrave dangereuse pour un Gouvernement fédéral dont les pouvoirs étaient considérablement accrus. Pour faire face à ses nouvelles obligations, le Parlement fédéral avait besoin de plus d'activité et de rouages moins compliqués. Aussi, trois réformes furent adoptées qui firent du Conseil des États une véritable Assemblée législative au sens moderne du mot. 1° Les membres du Conseil des États, comme ceux du Conseil National, votent personnellement et en toute indépendance ; 2° Chaque canton est représenté par deux députés disposant chacun d'un suffrage. Les demi-cantons n'envoient qu'un représentant ; mais ce représentant peut agir indépendamment de celui de tout autre demi-canton (2) ; 3° Enfin, sur aucune question, les députés ne peuvent plus réserver l'adhésion de leurs commettants.

Malgré ces importantes modifications, certaines survivances de l'état de choses antérieur se retrouvent dans le Conseil des États : c'est en cela que ce

(1) J. DUBS. *Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft. Zweiter Theil. Siebenter Abschnitt.*

(2) La Suisse est divisée en 22 cantons (art. 1^{er} Const. fédérale du 29 mai 1874) : le Conseil des États comprend donc 44 membres.

Conseil, démembrement de l'ancienne Diète, peut, plutôt que le Conseil national, en être considéré comme le continuateur.

A la différence de ce qui existe pour le Conseil National, les membres du Conseil des États sont indemnisés non par le budget fédéral, mais par les cantons qui les élisent (1). Dans les deux cas, c'est une application du vieux principe que le mandataire doit être rétribué par son mandant. Mais, tandis que pour les membres du Conseil National, le mandant est la nation helvétique tout entière, pour les membres du Conseil des États, ce sont les cantons pris isolément. Par dérogation à ce principe, il fut pourtant décidé que le gouvernement central fournirait une indemnité supplémentaire aux membres du Conseil des États, quand ceux-ci, en dehors des sessions, siègeraient dans les commissions.

Il n'existe pas dans la Constitution fédérale de disposition réglant d'une manière uniforme la nomination des membres du Conseil des États : elle relève de la compétence cantonale. Usant de cette faculté, les cantons ont admis des systèmes divers qui peuvent se ramener à trois. Les uns, adoptant un mode de nomination analogue à celui des sénateurs américains, font nommer leurs députés au Conseil des États par le Conseil local : ce sont les cantons d'Argovie, Berne, Fribourg, Lucerne, Neuchâtel, Saint-Gall, Valais, Vaud. Quatre autres,

(1) Art, 83 de la Constitut. fédérale du 29 mai 1874.

plus imprégnés de démocratie directe, ceux d'Appenzell, Unterwald, Glaris et Uri, confient cette nomination aux Assemblées populaires (Landesgemeinde). Enfin, dans les dix autres (Bâle, Genève, Grisons, Schaffouse, Schwytz, Soleure, Tessin, Thurgovie, Zug, Zurich), les mêmes électeurs, c'est-à-dire tous les Suisses âgés de 20 ans révolus et jouissant du droit de citoyen actif, élisent les membres du Conseil National et ceux du Conseil des États (1). — Afin de ne pas entraver le libre choix des cantons, les fonctionnaires, nommés au Conseil Fédéral et dont les fonctions sont incompatibles avec celle de membres du Conseil National, peuvent pourtant siéger au Conseil des États.

C'est également la volonté des cantons qui détermine la durée des fonctions de membre du Conseil des États. La plupart les élisent pour une année, comme autrefois les ambassadeurs à la Diète; d'autres leur confèrent un mandat de trois ans, analogue à celui des députés au Conseil National. Le Président et le Vice-Président du Conseil des États changent tous les ans et ne peuvent deux années de suite appartenir au même canton.

Moins heureux que le Sénat américain, le Conseil des États suisse n'a pas joué le rôle important qui, dans un État fédéral, devrait appartenir à la Chambre haute. Lors de la création de ce Conseil, les hommes dirigeant le mouvement de 1848 voulurent en faire

(1) LEFÈVRE-PONTALIS. *Les élections en Europe à la fin du XIX^e siècle*, ch. X. — art. 74. Const. fédérale du 29 mai 1874.

partie, le regardant comme l'antichambre du Conseil fédéral et le piédestal du pouvoir. Ils pensaient aussi qu'il était, sinon dans la lettre, du moins dans l'esprit de la Constitution, que les membres du Conseil des États fussent choisis dans les parlements locaux. Mais, depuis lors, l'opinion publique s'est complètement modifiée sur ce point. Les hommes les plus capables et les plus expérimentés des cantons délaissèrent peu à peu le Conseil des États pour le Conseil National, abandonnant la Chambre haute aux débutants, aux politiciens de moindre valeur et souvent aux doublures de la scène politique. Ainsi le Conseil des États est devenu le contraire de ce que, par définition même, devrait être le Sénat : une lumière pour le pays en même temps qu'une autorité s'imposant par le prestige de l'âge et du talent reconnu.

A quoi attribuer cet état de choses et quel remède y apporter ?

Un écrivain suisse, M. J. Dubs (1), y voit plusieurs raisons. La principale serait le défaut de fixité dans la durée des fonctions de conseiller des États : à l'inverse de ce qui se produit pour les sénateurs des autres pays, leur mandat est plus court que celui des membres de la Chambre basse. Il serait plus logique que le Conseil national, émanation de la représentation populaire, restât en contact avec les intérêts mobiles de la nation par de

(1) J. DUBS. *Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft*.

fréquentes élections, tandis que le Conseil des États, représentation des cantons, serait le gardien des traditions et donnerait à la politique fédérale un plus grand esprit de suite. Afin d'y arriver, il faudrait nommer tous les conseillers des États pour une durée égale ou supérieure à celle du mandat de conseiller national. Au cas où on adopterait la durée égale, on devrait prendre soin de fixer les élections au Conseil des États avant celles au Conseil National, de manière que la Chambre Haute ne fût pas le refuge des candidats n'ayant pu franchir la porte de l'autre Assemblée. Certes, un échec électoral est loin de constituer une preuve d'incapacité, mais il faut écarter tout ce qui tendrait à donner l'impression morale d'une infériorité.

Beaucoup d'auteurs de droit public pensent aussi qu'il serait opportun de revenir à l'ancien usage en envoyant au Conseil des États des membres des Gouvernements locaux. On y trouverait un double avantage. Les hommes, déjà habitués au manie-
ment des affaires, apporteraient dans la Haute Assemblée une compétence acquise. A défaut des instructions cantonales à jamais disparues, ce serait un lien entre les autorités cantonales et le Gouvernement central, un moyen de maintenir entre eux une complète harmonie. Connaissant à la fois les tendances de l'un et de l'autre de ces pouvoirs, les Conseillers d'État pourraient avec plus d'autorité parler dans la Haute Assemblée et ensuite faire exécuter dans leurs cantons les décisions prises.

C'est enfin une pratique défectueuse que celle adoptée par plusieurs législations locales d'utiliser le même corps d'électeurs pour la nomination des deux Chambres. Par là, se trouve paralysé le grand bienfait de la dualité parlementaire qui est de rechercher l'expression de la volonté nationale dans ses manifestations diverses. Il serait préférable que partout les Conseillers des États tinssent leur mandat du législateur local, Parlement ou Assemblée populaire suivant les institutions des cantons.

La marche même des affaires est défavorable au prestige du Conseil des États. Comme beaucoup d'autres Chambres Hautes, il n'a qu'une activité médiocre: tout le mouvement politique et tout l'intérêt du public se concentrent dans la seconde assemblée. A l'origine, le nombre des membres du Conseil national devait être environ le double de celui des membres du Conseil des États. Mais l'accroissement de la population a complètement modifié cette proportion. Le Conseil National est aujourd'hui trois fois plus nombreux que la Chambre Haute. De là, un défaut de concordance entre leurs travaux respectifs. Le Conseil National travaille beaucoup plus lentement; et, comme, en fin de compte, les deux Assemblées ont la même tâche, le Conseil des États est amené à chômer souvent ou à tenir des séances peu remplies. Ce fait est exploité par ses ennemis qui le représentent comme désœuvré et inutile.

Le meilleur moyen de combler cette lacune serait

d'accroître les attributions du Conseil des États. L'expérience faite aux États-Unis depuis plus d'un siècle semble indiquer que, dans un État fédéral, certaines attributions exécutives peuvent sans péril appartenir à la Chambre haute, qu'elle est parfaitement apte à diriger les affaires extérieures et à y assurer une bienfaisante continuité. Peut-être trouverait-on de ce côté pour le Conseil des États suisse un nouvel élément de force.

On pourrait aussi, semble-t-il, améliorer le régime intérieur de l'Assemblée et les méthodes de travail. Le but devrait être d'associer de plus en plus étroitement à l'œuvre parlementaire tous les membres du Conseil. Trop souvent, leur grande majorité reste étrangère à l'élaboration des lois, n'intervient que pour voter et ne possède qu'une connaissance superficielle des affaires.

Quel que soit le mode de réforme adopté, il faut souhaiter pour la démocratie helvétique que le Conseil des États ne perde pas le rang que lui assigne la Constitution et ne s'efface pas devant la seconde assemblée. C'est le péril des institutions parlementaires de tendre à l'absorption d'un pouvoir par un autre. Il n'en est peut-être pas de plus dangereuse que celle qui annihile l'action d'une des deux Chambres et livre le pays à une sorte de régime conventionnel.

APPENDICE (1)

Le Conseil fédéral de l'Empire allemand.

Il semble que, dans une étude sur les Chambres Hautes dans les États fédératifs, il faille placer le Conseil fédéral de l'Empire allemand à côté du Conseil des États suisse et du Sénat américain. L'Empire allemand ne constitue-t-il pas, en effet, le plus grand État à forme fédérale qui existe en Europe? N'est-il pas en même temps l'essai le plus remarquable qui ait été tenté pour combiner cette forme d'État complexe avec le régime monarchique?

(1) Si nous plaçons le Bundesrath allemand en appendice et en quelque sorte hors cadre, c'est qu'il n'est pas électif. C'est donc à titre documentaire et pour mieux faire ressortir les caractères du Sénat américain et du Conseil des États suisse que nous marquons ici les principales dispositions concernant son recrutement.

Mais, si on considère plus attentivement la composition et les attributions de ce Conseil fédéral, on voit bien vite qu'il ne forme pas une véritable assemblée législative. Si, par certains côtés, il ressemble à une Chambre Haute en servant de pouvoir modérateur et de contrepoids au Reichstag, à d'autres points de vue il rappelle à la fois un Conseil d'État, un Conseil des ministres et un Congrès diplomatique (1). Composé de plénipotentiaires des divers gouvernements et ayant la forme extérieure d'une conférence internationale, il possède certaines attributions d'ordre réglementaire et administratif qui le rapprochent singulièrement d'un Conseil d'État. Enfin la forme extérieure de ses séances et le rôle modeste auquel la pratique constitutionnelle le réduit lui donnent souvent l'aspect d'un simple Conseil des ministres.

Ce qui, plus que tout le reste, marque le contraste entre le Bundesrath allemand et les Chambres Hautes d'Amérique ou de Suisse, c'est l'esprit même qui a présidé à sa formation et le but avoué ou clandestin que ses fondateurs ont poursuivi. Tandis que le Sénat des États-Unis ou le Conseil des États de la République Helvétique sont nés de l'accord pacifique de contractants, abandonnant de leur plein gré une partie de leurs pouvoirs et les déléguant à une assemblée commune, le Bundesrath, instrument déguisé de domination entre les mains du plus

(1) Eug. DUTHOIT. *Le droit constitutionnel de l'Empire allemand.*

puissant d'entre les confédérés, est destiné à assurer l'hégémonie prussienne.

A la différence des autres Chambres Hautes fédérales, le Bundesrath n'est pas électif. Lors de la fondation de l'Empire, on pensa que si le Reichstag, élu au suffrage universel, représentait le peuple allemand dans son ensemble, le *Populus*, au sens latin du mot, il convenait d'abandonner le Bundesrath au libre choix des princes : il serait dans le pouvoir central le champion des idées monarchiques. Ses membres sont donc de simples envoyés diplomatiques, n'ayant aucun pouvoir propre, responsables envers l'autorité qui les a nommés et révocables par elle, jouissant, comme des ambassadeurs, pendant leur séjour à Berlin, du privilège de l'exterritorialité. Chaque Gouvernement indique à ses délégués dans quel sens ils doivent voter dans telle ou telle affaire : il en résulte que tous les représentants d'un même État émettent toujours un vote identique.

Même contraste entre les institutions américaines ou suisses et celles de l'Empire Allemand en ce qui concerne la répartition des voix entre les Confédérés. Ce n'est plus ici le principe de l'égalité qui l'emporte : et il faut avouer qu'il eût été impraticable et singulièrement choquant de donner le même pouvoir dans la direction des affaires aux trente-trois millions d'habitants de la Prusse et aux trente ou quarante mille régnicoles de telle minuscule principauté.

Si tous les Confédérés sans exception sont représentés au Bundesrath, cette représentation varie suivant une échelle assez arbitraire qui n'est proportionnelle ni à la population des États, ni à leur superficie territoriale. A chacun d'eux, on attribue un coefficient différent d'après leur importance présumée. Ce système n'est d'ailleurs pas sans précédent dans l'histoire politique de l'Allemagne. Les coefficients aujourd'hui en vigueur ne varient guère de ceux qui, dans l'ancienne Diète de la Confédération Germanique de 1815, déterminaient la part faite à la députation de tous les royaumes et principautés. Seule la Bavière qui n'avait que quatre voix en dispose maintenant de six comme au Parlement douanier de 1867 : sa part s'est ainsi accrue sans qu'aucune modification territoriale ait correspondu à cette augmentation. Quant à la Prusse, elle a hérité des suffrages appartenant aux États qu'elle s'est annexés, ce qui porte le nombre de ses plénipotentiaires à 17. La Saxe et le Wurtemberg ont chacun quatre voix ; Bade et la Hesse en ont 3 ; le Mecklembourg-Schwerin et le Brunswick en ont 2 ; chacun des 17 autres États ne possède qu'un suffrage.

En recherchant dans quelle mesure chacun des Confédérés a entrée au Bundesrath, on voit que le rapport entre la population des divers États et le nombre de leurs ambassadeurs est loin d'être constant. Il se trouve, par exemple, que chaque plénipotentiaire de la Prusse est, en quelque sorte le

fondé de pouvoirs de 1.700.000 habitants, tandis que l'unique délégué de Schaumbourg-Lippe ne représente guère que 30 ou 40.000 Allemands. Si l'on pousse plus loin la comparaison, l'on constate que toujours la Prusse est en apparence sacrifiée. Elle qui possède les deux tiers de la population totale de l'Empire n'en a obtenu que le tiers des voix au Bundesrath (1). Une observation superficielle amènerait donc à cette conclusion que, bien que victorieuse, elle s'est effacée devant les autres confédérés et que, dans un admirable élan de générosité, elle a abandonné à d'autres le pouvoir et l'influence.

La réalité des choses ne répond guère à cette première impression. Bien plus encore qu'au Reichstag, la Prusse est toute puissante dans l'enceinte du Conseil fédéral. Jusqu'ici sa politique n'y a rencontré aucun obstacle sérieux et si, dans certaines discussions comme celles du septennat militaire ou du régime douanier, les hommes d'État prussiens n'ont triomphé que difficilement des résistances de la Chambre populaire, ils n'ont jamais trouvé au Bundesrath que souplesse et soumission. Un envoyé de la Bavière qui avait déplu au cabinet de Berlin se vit bientôt, sur la plainte de M. de Bismarck, rappelé par son gouvernement : ce seul fait démontre avec quelle efficacité s'exerce dans cette assemblée l'ascendant du plus fort.

En créant le Bundesrath, les fondateurs de l'Em-

(1) 17 voix sur un chiffre total de 58 voix.

pire ont, avec une claire vue de l'avenir et par un vrai trait de génie, satisfait deux sentiments en apparence inconciliables : l'amour propre et les susceptibilités des princes ; le désir d'unité et de domination, unique mobile de la politique prussienne. Voyant qu'ils auraient une assemblée où ils pourraient faire retentir leurs doléances et leurs revendications et que, dans cette sorte de congrès, le nombre de leurs ambassadeurs leur permettrait, par une alliance, de faire pièce à l'autorité de la Prusse, les souverains des États secondaires se sentirent renaître à l'espoir : peu à peu s'évanouirent les défiances et les craintes d'une complète absorption. Afin de ménager la vanité de ceux dont il faisait en réalité ses vassaux, le roi Guillaume voulut les placer à son égard sur le pied d'une apparente égalité. Tout en prenant la présidence de la Confédération et en acceptant le titre d'Empereur, il ne voulut pas apparaître comme le suzerain des autres princes : ainsi que le disent les juristes allemands, il n'est que *primus inter pares*.

En fait, la Prusse est arrivée à reconquérir, par le détail et grâce à la pratique des affaires, le terrain qu'elle paraissait céder (1). Le caractère diplomatique du mandat de conseiller fédéral met les prin-

(1) Il faut noter que la Prusse a augmenté, depuis 1866, de trois, le nombre des suffrages dont elle peut disposer. Elle s'est successivement et pour des motifs divers arrogé l'administration « provisoire » de petites principautés : le Brunswick (1885) et la principauté de Waldeck-Pyrmont (1866).

cipautés de second ordre à la merci d'une action comminatoire du cabinet de Berlin : nul ne peut se permettre une politique indépendante et personnelle. De plus, trois dispositions habilement éparpillées dans la Constitution de l'Empire (articles 5, 37 et 78, Constitution du 16 avril 1871) donnent à la Prusse une influence prépondérante dans les plus importantes questions : « 1° En cas de dissentiment dans le Conseil fédéral à l'occasion de projets de loi sur l'armée, la marine militaire et les impôts, la voix du Président (c'est-à-dire de la Prusse) l'emporte, s'il se prononce en faveur du maintien des dispositions existantes. — 2° Même disposition pour « les décisions relatives aux règlements administratifs ou aux instructions tendant à l'exécution de la législation commune ». — 3° Enfin la Prusse peut opposer à toute révision constitutionnelle, quelle qu'elle soit, un veto absolu, puisque l'opposition de 14 voix suffit à l'entraver. N'était-ce pas la définitive consécration de l'autocratie prussienne et le plus solide anneau de la chaîne dorée qui devait dès lors maintenir les princes allemands en une étroite sujétion ?

SECONDE PARTIE

SÉNATS ÉLECTIFS DANS LES PAYS UNITAIRES

CHAPITRE PREMIER

Le Sénat Espagnol.

Le XIX^e siècle a été pour l'Espagne une période de troubles et de bouleversements. Affranchi de la monarchie absolue qui avait supprimé les anciennes Cortès et détruit les antiques libertés provinciales, ce pays ne sut pas retrouver la stabilité. De soubresauts en soubresauts, il passa à plusieurs reprises du régime démocratique à la dictature autoritaire. Plusieurs coups d'État vinrent interrompre le cours régulier de sa vie politique et de nombreuses constitutions furent établies, qui bientôt sombrèrent pour faire place à de nouvelles tentatives.

La première constitution « écrite », fut donnée à l'Espagne par Napoléon en 1808; mais ce ne fut là qu'une institution éphémère imposée par le vainqueur : elle ne fut jamais sérieusement appliquée et disparut avec la domination française. Avant même que les Espagnols n'eussent reconquis leur pays, la junte insurrectionnelle de Cadix, ne voulant pas laisser aux envahisseurs le monopole du libéralisme, avait élaboré tout un système politique basé sur l'existence d'une assemblée unique (1812). Mais le règne de Ferdinand VII marquait bientôt un retour vers l'absolutisme et ce ne fut qu'en 1834, sous la régence de la reine Marie-Christine, qu'on vint s'établir dans le royaume la division du pouvoir législatif. Une haute Assemblée était instituée, dont les membres devaient être les uns héréditaires, les autres nommés à vie : déjà, dans cette organisation apparaissait un collège électoral formé des municipalités et des contribuables les plus imposés. Courte fut la carrière de ce Sénat. Dès 1837, il était remplacé par une nouvelle Chambre Haute qui combinait l'élection avec l'adhésion de la Couronne. En 1845, nouveau changement : les sénateurs, désormais en nombre illimité, étaient choisis par le Roi dans des catégories d'éligibles. Enfin, la Constitution démocratique de 1869, institua deux Chambres issues du suffrage universel (1).

(1) MARQUARDSEN. *Handbuch des öffentlichen Rechtes. Das Staatsrecht des Königreichs Spanien*, von Dr Manuel Torres Campos.

Après la restauration d'Alphonse XII, on en revint aux idées traditionnelles. La nouvelle constitution consacra l'existence d'un Sénat recruté d'autre façon que la Chambre basse : une loi organique du 8 février 1877 régla les détails de la matière.

Ce Sénat, qui est aujourd'hui encore celui de l'Espagne, présente un tout spécial intérêt par la juxtaposition d'éléments variés empruntés à des sources diverses. Il semble qu'en créant cette Chambre haute, le législateur constituant ait senti que, dans un vieux pays bouleversé par tant de révolutions et partagé entre plusieurs doctrines politiques contradictoires, il était impossible d'admettre un système à l'exclusion de tous les autres : le tenter eût été sans doute exposer les nouvelles institutions à des attaques incessantes et les vouer à une prochaine disparition. Cette pensée de prudence et de sagesse a abouti à une solution largement transactionnelle, combinaison d'élection et de nomination par le Roi en même temps qu'essai de représentation organique : une expérience déjà vieille de plus de vingt-cinq années semble donner raison aux hommes d'Etat qui l'ont tentée.

Le Sénat utilise pour son recrutement tous les modes variés de nomination ou d'élection employés par les autres pays. Il comprend des membres de droit, des membres nommés par le Souverain et des membres élus : la proportion admise est combinée de manière à ce que l'élément électif soit, à lui seul, aussi nombreux que la réunion des deux

autres. « Le total des sénateurs de droit et des sénateurs nommés à vie ne pourra excéder 180. Ce chiffre sera celui des sénateurs élus ».

Parmi les membres de droit, les uns sont de grands dignitaires ecclésiastiques, militaires ou civils, dont le titre est lié à la fonction (1) ; les autres tiennent de leur naissance le droit de siéger à la Chambre Haute. Ce sont les fils du Roi et de l'héritier présomptif quand ils ont atteint leur majorité, ainsi que les Grands d'Espagne ayant conservé leur nationalité primitive et jouissant d'un certain revenu (2). Ainsi l'hérédité législative trouve, dans les institutions de l'Espagne moderne une place réduite, il est vrai, mais encore appréciable.

Le Roi nomme des sénateurs à titre viager, mais ce pouvoir, loin d'être discrétionnaire, est limité à la fois par le nombre restreint de ces sénateurs et par l'existence de catégories auxquelles il ne peut se soustraire. A la différence de beaucoup d'autres souverains qui, par des « fournées de pairs » pèsent

(1) Ce sont : les capitaines généraux de l'armée et l'amiral de la flotte ; le patriarche des Indes et les archevêques ; les présidents du Conseil d'Etat, du tribunal suprême, du tribunal des comptes, du tribunal supérieur de la Guerre et du tribunal de la flotte après deux ans d'exercice (art. 21, titre III, Constitut. 30 juin 1876).

(2) Sont sénateurs de droit : les fils du Roi et de l'héritier présomptif de la couronne, lorsqu'ils ont atteint leur majorité ; les Grands d'Espagne, qui ne sont sujets d'aucune puissance étrangère et qui jouissent d'une rente annuelle de 60.000 pesetas provenant de biens propres immobiliers ou de valeurs assimilées aux immeubles par la loi (art. 21, Const. 1876).

sur les décisions du pouvoir législatif, le roi d'Espagne n'a qu'un droit fort limité : il ne peut procéder à une nomination qu'autant que le nombre des sénateurs non électifs ne dépasse pas le chiffre fixé par la Constitution ; et, même dans ces limites modestes, il ne peut user de sa prérogative qu'en seconde ligne, après que tous les membres de droit auront trouvé place dans la Chambre Haute (1). De plus, la volonté royale n'est pas absolument libre dans ses choix, puisqu'elle ne peut porter que sur certains éligibles dont la loi constitutionnelle a fixé d'avance la liste (2).

La partie élective du Sénat, celle qui fait rentrer la Chambre Haute espagnole dans le cadre de cette étude, n'est pas l'émanation d'un collège électoral unique et uniforme : elle est moins la représentation directe du peuple espagnol que celle des organes divers qui constituent l'activité intellectuelle, industrielle et commerciale de cette nation. C'est à ce titre qu'elle mérite une place à part au milieu des institutions politiques des pays contemporains.

Des Électeurs. — On peut, de deux façons, faire concourir plusieurs corps constitués ou corporations à la formation d'une assemblée délibérante.

(1) Loi sénatoriale, 8 février 1877.

(2) Cette liste d'éligibles, arrêtée par l'art. 22 de la Constitution, est la même, qu'il s'agisse de sénateurs nommés par le Roi ou de sénateurs élus. Nous en rattacherons l'étude à celle de la portion élective du Sénat espagnol.

Ou bien, chacun d'eux délègue un certain nombre d'envoyés qui, se réunissant à jour fixe, procèdent en commun à l'élection; ou bien ils nomment séparément et pour leur compte les députés dont le choix leur appartient. Dans ce cas, la loi fixe d'avance dans quelle mesure sera représenté chaque corps ou corporation. Dans la première hypothèse, les députés sont les mandataires du corps électoral tout entier; dans la seconde, ils sont les fondés de pouvoir spéciaux des organes qui les ont investis.

C'est le second système qui a été admis en Espagne. Des 180 sénateurs électifs, neuf sont élus par le Clergé, six par les Académies, dix par les Universités, cinq par les Sociétés économiques, cent cinquante par les députés provinciaux et les délégués des municipalités et des plus imposés. Dans chacune de ces catégories, l'électorat est organisé de façon distincte et indépendante.

Clergé (1). — Les sénateurs, représentants du clergé, sont élus par les archevêques, évêques et chapitres dans chacune des provinces ecclésiastiques formées par les archevêchés de Tolède, Séville, Grenade, Santiago, Saragosse, Tarragone, Valence, Burgos et Valladolid. Les archevêques et évêques expriment leurs suffrages directement. Quant aux chapitres, ils nomment des délégués qui, pour voter, se réunissent aux archevêques et

(1) Ley electoral de senadores en la peninsula. — V^r Manual de los senores senadores.

évêques de leur province. Chacune de ces neuf provinces ecclésiastiques envoie un sénateur.

Académies. — Les Académies de Madrid sont au nombre de six ; Académie royale espagnole ; Académies d'histoire, des Beaux-Arts ; des sciences exactes, physiques et naturelles ; des sciences morales et politiques ; de médecine. Chacune d'elles possède un mandat sénatorial.

Universités. — L'Espagne possède dix Universités : celles de Madrid, Barcelone, Grenade, Oviédo, Salamanque, Santiago, Séville, Valence, Valladolid et Saragosse. Chacune d'elles est représentée au Sénat par un membre. Dans l'Université, le droit de vote appartient aux recteur, professeurs, docteurs immatriculés ainsi qu'aux directeurs d'institutions d'enseignement secondaire et aux chefs d'écoles spéciales situées sur leurs circonscriptions respectives.

Sociétés économiques d'amis du pays. — Ces sociétés, réparties dans les diverses régions du Royaume, ont pour but « d'encourager l'industrie et d'augmenter la richesse publique par le développement des arts et manufactures, de l'agriculture, etc. (1) ». Fondées sous le règne de Charles III, en 1785, elles sont comme le fait remarquer M. Charles

(1) Les sociétés économiques d'amis du pays de Madrid furent fondées en 1785 : elles étaient le résultat des écrits de Campomanes et étaient créées sur l'initiative de citoyens amis du bien public. Leur but était de favoriser l'industrie

Benoist (1), modernes par leur âge et plus modernes encore par l'objet qu'elles se proposent : Le fait qu'elles aient au Sénat une représentation propre et autonome n'est donc pas un legs du passé, une survivance de l'état de choses antérieur. C'est bien là un essai voulu et conscient de représentation organique.

Les Sociétés économiques sont divisées en cinq groupes ayant leur centre à Madrid, Barcelone, Léon, Séville et Valence (2). Chacun de ces groupes

populaire, les arts libéraux, l'agriculture et toutes les industries utiles.

L'ordonnance royale du 9 novembre 1785 (Ley 1^{re}, titre XXI, libro VIII, de la *Novísima Recopilación*) approuva les statuts de la Société. Elle était composée d'un nombre indéterminé de membres divisés en trois classes : les capitalistes, les correspondants et les agrégés. Le Gouvernement contribua à la création de ces Sociétés dans les autres provinces, comme Valence, Saragosse, Séville, etc.

Composée d'hommes distingués, la Société économique de Madrid a joué un rôle utile et a pris l'initiative de lois favorables aux classes ouvrières. Ces Sociétés économiques constituent un collège électoral pour une partie du Sénat ; mais certains publicistes considèrent cet organisme comme insuffisant et souhaitent « une représentation plus concrète des intérêts du commerce et de l'industrie ». (Nous devons ces renseignements à l'extrême obligeance de M. Sanz y Escartin, sénateur et membre de l'Académie Royale des sciences morales et politiques de Madrid).

(1) Ch. BENOIST. *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} juin 1896.

(2) Les nouvelles Sociétés économiques, qui se formeraient avec l'autorisation du Gouvernement, devraient s'agréger à l'un de ces cinq groupes régionaux et participeraient avec eux à l'élection des sénateurs. (Ley electoral de senadores en la peninsula. Capitulo primero).

nomme un sénateur au moyen d'un suffrage à deux degrés. Les membres des différentes sociétés éparses sur le territoire élisent des délégués qui se réunissent au chef-lieu régional et y procèdent à la nomination du sénateur.

Députations provinciales et municipalités. — La majorité des sénateurs élus (150 sur 180) le sont, à raison d'un nombre fixe de trois sénateurs par province, par un collège électoral composé des membres des députations provinciales (1) et des délégués des municipalités avec adjonction des plus imposés. Les membres des députations provinciales expriment un suffrage direct. Quant aux membres des municipalités et aux plus imposés, ils ne votent qu'au premier degré : ce sont leurs mandataires qui, en se joignant aux députés provinciaux, procèdent au scrutin définitif. Chaque municipalité envoie un nombre d'électeurs sénatoriaux égal au sixième des conseillers qui la composent. Il y a donc une certaine proportionnalité entre la population des communes et l'importance de leur représentation.

C'est là une organisation analogue à celle qui, depuis 1884, préside au recrutement du Sénat français. Mais ce qui la distingue nettement de la nôtre, c'est l'adjonction, dans chaque commune, au conseil municipal, d'un nombre de contribuables

(1) La députation provinciale espagnole équivaut à peu près au Conseil général des départements français (V^e art. 82 de la Const.).

les plus imposés égal au quadruple de celui des conseillers municipaux. En outre, à l'inverse de ce qui existe en France, tous les électeurs inscrits de la commune ne sont pas éligibles comme délégués. Peuvent seuls être nommés : les conseillers municipaux et les habitants les plus fort imposés ayant part à l'élection et sachant lire et écrire.

Des éligibles. — L'éligibilité au Sénat comporte des conditions générales, analogues à celles qui existent dans les autres pays et des conditions spéciales qui créent de véritables catégories d'éligibles.

Pour remplir les conditions générales, il faut être de nationalité espagnole, avoir l'âge de 35 ans accomplis, n'avoir jamais été l'objet ni d'une poursuite criminelle, ni déclaré inhabile à exercer ses droits politiques : il faut de plus avoir ses biens libres d'engagement (1). De ces dispositions, la dernière seule présente une certaine originalité et n'a guère d'équivalent dans les autres législations.

L'article 22 de la Constitution indique dans quelles catégories d'éligibles doivent être choisis les sénateurs. Ces catégories peuvent être modifiées par une loi (2) et s'appliquer aussi bien aux membres nommés par le Souverain qu'à ceux dont le mandat est électif.

« Pourront seuls être nommés sénateurs par le Roi ou élus par les corporations de l'État et les plus

(1) Art. 26 de la Constitution.

(2) Art. 23 de la Constitution.

fort imposés (1), les Espagnols qui appartiennent à l'une des catégories suivantes : 1° Le président du Sénat ou le président de la Chambre des députés ; — 2° Les députés qui ont fait partie de trois Chambres différentes ou qui ont exercé pendant huit ans leurs fonctions législatives ; — 3° Les ministres de la Couronne ; — 4° Les évêques ; — 5° Les grands d'Espagne ; — 6° Les lieutenants généraux de l'armée et les vice-amiraux de la flotte, ayant deux ans de grade ; — 7° Les ambassadeurs après deux ans de service effectif et les ministres plénipotentiaires après quatre ans ; — 8° Les conseillers d'État, le fiscal du Conseil d'État, les ministres et les fiscaux du tribunal suprême, ainsi que du tribunal des comptes, les conseillers du tribunal supérieur de la guerre et du tribunal de la flotte, le doyen du tribunal des ordres militaires après deux ans d'exercice ; — 9° Les présidents ou directeurs de l'Académie espagnole, des Académies d'histoire, des beaux-arts de Saint-Ferdinand, des sciences exactes, physiques et naturelles, des sciences morales et politiques et de médecine ; — 10° Les académiciens des corporations ci-dessus mentionnées qui occupent la première place par rang d'ancienneté ; les inspecteurs généraux de première classe des corps des ingénieurs des chaussées, mines et montagnes ; les professeurs des universités qui comptent quatre années d'exer-

(1) Il est à noter que ces termes ont été pris dans leur signification la plus extensive et s'appliquent à tous les sénateurs élus.

cice à dater de leur nomination. — Les personnes indiquées dans les catégories précédentes devront jouir d'un revenu de 7.500 pesetas provenant, soit de leurs biens propres, soit des traitements de leurs emplois qui ne peuvent leur être enlevés sans décision judiciaire, soit de pensions de vétérance ou de retraite. — 11° Ceux qui, depuis deux ans, possèdent une rente annuelle de 20.000 pesetas ou paient au Trésor 4.000 pesetas de contributions directes, s'ils jouissent d'un titre de noblesse ou s'ils ont été députés aux Cortès, députés provinciaux ou alcades dans les capitales de provinces ou dans les villes de plus de 20.000 âmes ; — 12° Ceux qui ont exercé une fois les fonctions de sénateur, avant la promulgation de la présente Constitution ; ceux qui, pour être sénateurs, auront, à un moment donné, prouvé qu'ils possédaient la rente exigée pour être sénateurs de droit, pourvu qu'une attestation du registre de la propriété constate qu'ils sont toujours propriétaires des mêmes biens.....».

Ce qui frappe, dans ces conditions spéciales d'éligibilité, c'est leur caractère nettement censitaire. Jamais l'exercice d'une fonction ou la capacité présumée ne suffisent à elles seules : elles doivent être accompagnées de la jouissance de certains revenus. La quotité de ce revenu n'est pas fixe : assez modérée quand elle s'applique à des éligibles dont l'aptitude politique paraît incontestable, tels que les députés ayant appartenu à plusieurs législatures, les ministres de la Couronne, les Conseil-

lers d'État, etc.; elle est, au contraire, très élevée, si cette aptitude est plus aléatoire. De 7.500 pesetas, elle s'élève alors à 20.000 pèsetas. Il semble qu'on ait considéré que l'importance des intérêts à sauvegarder pouvait, chez le législateur, suppléer dans une certaine mesure, à l'instruction et à l'expérience.

Si l'on compare sur ce point la législation espagnole à celle des autres pays, on constate que plusieurs autres constitutions ont adopté des systèmes analogues. L'article 56 de la Constitution Belge, dans son paragraphe 5, établit un cens d'éligibilité. Dans les Pays-Bas il faut, pour être éligible à la Chambre Haute des États-Généraux, soit « appartenir aux plus imposés aux contributions directes du Royaume, soit revêtir ou avoir revêtu une ou plusieurs fonctions publiques importantes déterminées par la Loi (1) ». En Suède, la première Chambre du Riksdag n'admet comme membres « que des hommes âgés de 35 ans, qui sont ou qui ont été propriétaires, pendant les trois dernières années avant l'élection, d'un immeuble d'une valeur imposable de quatre-vingt mille rixdalers (111.200 fr.) au moins ou qui payent et ont payé pendant la même période au Trésor de l'État des contributions calculées sur un revenu annuel de quatre mille rixdalers (5.560 fr.) au moins de capital ou de travail (2) ». En Roumanie, les collèges électoraux sénatoriaux ne

(1) Art. 90, Constitut. Néerlandaise du 30 novembre 1887.

(2) Art. 9. Loi organique du Riksdag du 22 Juin 1866.

peuvent envoyer en principe dans la Haute Assemblée que des citoyens ayant un revenu de 800 ducats (9.400 fr.) justifié conformément à la Loi (1). Toutefois, certains dignitaires, hauts fonctionnaires ou citoyens pourvus de titres universitaires, sont dispensés des conditions de cens (2).

Une mesure spéciale est prise par la Constitution espagnole en vue d'assurer l'indépendance des sénateurs et de les soustraire à toute influence du pouvoir. Ils ne peuvent, aux cours des sessions, « accepter ni emploi, ni avancement de faveur, ni titres ou décorations ». Des missions purement temporaires et en harmonie avec le caractère de leurs fonctions peuvent seules leur être confiées (3). C'était là une indispensable précaution pour une assemblée composée en grande partie de fonctionnaires sur lesquels le Gouvernement aurait eu peut-être trop facilement prise.

Procédure des Elections (4). — Tous les ans, au mois de janvier, les divers collèges électoraux, ecclésiastiques, universitaires, économiques, etc., procèdent à la révision de leurs listes électorales. Cette liste, ainsi remise à jour, est publiée; et, pendant un certain délai, les réclamations peuvent se produire. Pour être inscrit sur les listes des

(1) Art. 74. Constitution du Royaume de Roumanie du 30 juin (12 juillet) 1886.

(2) Loi du 8 juin 1884.

(3) Art. 24. Constitution, 30 Juin 1876.

(4) V^r Règlement du Sénat. *Manual de los senores senadores.*

sociétés économiques il faut en faire partie depuis trois ans. Les listes sont ensuite arrêtées et deviennent définitives pour l'année entière.

Parmi les électeurs inscrits, les uns contribuent directement à l'élection des sénateurs, les autres sont seulement admis à nommer des délégués qui, se joignant aux électeurs de la première catégorie, complètent le corps électoral. Tels sont les membres des chapitres cathédraux, ceux des sociétés économiques, les conseillers municipaux et les plus imposés des communes.

Les élections sénatoriales se font sur convocation royale, et au jour indiqué par cette convocation. Le clergé procède à l'élection dans la capitale de la province ecclésiastique; les académies et les universités dans leurs locaux particuliers; les sociétés économiques au siège régional de leur corporation; les députés provinciaux et les délégués des municipalités au chef-lieu de la province. Il est à remarquer que les représentants des sociétés économiques peuvent ne pas se rendre en personne au scrutin et voter par mandataire. Dans tous ces collèges, le scrutin est dirigé par un président assisté d'un bureau. Le vote a lieu par bulletins.

Certaines conditions particulières, dont l'une est imprégnée d'esprit censitaire, sont exigées des électeurs sénatoriaux (1). Ils doivent être Espagnols, majeurs suivant la loi de Castille (2), domiciliés et

(1) Loi du 8 février 1877, art. 3.

(2) Agés de 23 ans.

avoir une maison ouverte dans une commune du Royaume et jouir de tous les droits civils et politiques.

Le dépouillement du scrutin est confié, suivant les collèges, aux membres les plus jeunes, les plus âgés ou les plus élevés en dignité de l'Assemblée (1). Les bulletins illisibles ou en blanc, bien qu'annulés, sont comptés pour le calcul des votes. Au premier tour de scrutin, la majorité absolue est requise pour qu'un candidat soit proclamé élu. Si un second tour devient nécessaire, il a lieu entre les deux candidats ayant obtenu le plus de suffrages au premier tour (2). La majorité relative suffit au scrutin de ballottage et le sort décide en cas d'égalité (3).

La régularité des pouvoirs des sénateurs n'est pas contrôlée par un tribunal administratif spécial. C'est le Sénat lui-même qui examine et décide souverainement si ses membres ont les qualités requises par la loi et si leur élection s'est régulièrement faite (4).

Durant la première législature, qui suit le renou-

(1) Dans les collèges ecclésiastiques, les scrutateurs sont les deux membres les plus élevés en dignité, dans les collèges académiques et universitaires, ce sont le membre le plus élevé et le membre le plus jeune.

(2) Au cas où, au premier tour, plusieurs candidats réuniraient le même nombre de suffrages, le sort déciderait quels seraient ceux qui maintiendraient leur candidature au scrutin de ballottage.

(3) Loi électorale 1877, art. 15, 23, 19, 22.

(4) Art. 34, in fine, Constit. 1876.

vement intégral de la fraction élective, il est constitué une commission chargée d'examiner les scrutins et les titres légaux des élus. Pour les élections qui ne soulèvent aucune réclamation ou seulement des réclamations légères, la Commission ne propose qu'une solution d'ensemble pour tous les sénateurs d'une même province ou d'un même corps constitué. Pour celles qui présentent de plus graves difficultés, le Sénat statue individuellement. S'il s'agit d'un Sénateur nommé par la Couronne, le Sénat n'a d'autre examen à faire que celui de l'aptitude légale. Une fois cette aptitude légale reconnue et, s'il y a lieu, l'élection établie régulière, le nouveau Sénateur est proclamé par le Président admis à titre définitif (1).

A l'instar de la plupart des autres Sénats électifs, le Sénat espagnol, ou plus exactement sa partie élective ne se renouvelle que par fractions : les renouvellements ont lieu par moitié tous les cinq ans (2). Ce n'est donc qu'au bout d'une période décennale que tous les sénateurs élus ont été soumis à réélection (3). Cette période est longue pour un

(1) V^r *Reglamento del senado*, título IV, *Manual de los senores senadores*.

(2) Art. 24. Constit. 30 Juin 1876.

(3) Des vacances peuvent se produire par suite de mort, démission, option ou pour d'autres motifs. Il y a lieu dans ce cas à élection partielle pour le corps constitué ou la province dont la représentation est devenue incomplète. Les Electeurs

mandat électif : en France, dans les Pays-Bas et en Suède, les membres de la Chambre haute ne sont élus que pour 9 ans ; ils le sont pour 8 ans en Belgique et en Roumanie. Enfin, nous avons vu qu'aux Etats-Unis les sénateurs ne restent que 4 ans en fonctions.

Il est pourtant un cas où les sénateurs espagnols peuvent, avant l'échéance de ce délai de dix ans, être soumis aux hasards d'une nouvelle élection : c'est celui où le Roi prononce la dissolution des Cortès. Cette dissolution a pour effet de mettre fin non seulement au mandat des députés, mais encore à celui des sénateurs élus. Seuls, les sénateurs de droit et ceux nommés par le Roi, sont à l'abri de cette éventualité (1).

Le caractère aléatoire du mandat sénatorial est absolument contraire à la doctrine qui fait de la Chambre Haute le pivot fixe de la politique et le point d'appui du pouvoir exécutif dans ses différends avec la seconde Chambre. Il n'est pourtant point sans exemple dans les institutions de l'Europe moderne : il semble même que, dans la plupart des monarchies, on ait considéré le droit de dissolution de la Chambre Haute comme le contrepoids et la conséquence nécessaire de cette élection même. Les

sont convoqués par décret royal et le scrutin doit avoir lieu dans les 30 jours qui suivent ce décret. Les Sénateurs nouvellement élus remplacent leurs prédécesseurs pendant la durée de mandat qu'il leur restait à remplir.

(1) Art. 24, *in fine*. Constitut. du 30 juin 1876.

Sénats Belge (1) et Roumain (2) sont soumis à dissolution. Il en est de même de la Chambre Haute du Riksdag suédois (3).

S'il fallait résumer en quelques mots, les caractères du Sénat espagnol, nous dirions que c'est une assemblée éclectique, se rattachant par certains traits aux traditions de la plus vieille Espagne, et digne par d'autres de servir de couronnement à une monarchie libérale et moderne. En admettant dans son enceinte les chefs des familles des « Grands d'Espagne », il s'appuie sur l'antiquité de l'aristocratie; en faisant appel aux représentants de l'industrie et du travail, il rend hommage aux plus fermes soutiens de l'état social actuel. Par le grand nombre de sièges laissés au choix du Souverain, il reconnaît le principe d'autorité, tandis qu'en faisant une part importante à l'élection, il associe à tous ses actes les élus de la Nation.

Il serait injuste de méconnaître le rôle joué par cette Chambre Haute dans la politique contemporaine de l'Espagne. A coup sûr, il n'a pas été aussi bruyant que celui de l'autre partie des Cortès, et, si le Sénat a parfois renversé des ministères, il n'a jamais provoqué de véritable crise politique. Mais sa tâche n'en a peut-être été que plus utile et fructueuse. Au point de vue économique et social,

(1) Art. 55, Constitut. Belge révisée.

(2) Art. 80, Constitut. du 30 juin (12 juillet) 1866.

(3) Art. 36. Loi organique du 22 juillet 1866.

il a rendu de signalés services. Il a pris sa large part au travail de reconstitution nationale auquel l'Espagne semble s'être vouée (1). Tandis que la Chambre, image fidèle des mouvements divers de l'opinion, imprimait à la politique une orientation plus vive et parfois changeante, le Sénat, gardien de la tradition, reliait les temps nouveaux aux temps anciens. Il a ainsi contribué à cette paix relative dont jouissent aujourd'hui nos voisins du sud, et, s'il n'est pas encore permis de dire que « tout est bien dans la plus unie, la plus calme, la moins révolutionnaire des Espagnes » (2), on peut cependant affirmer que de grands progrès ont été réalisés.

(1) Nous devons ces renseignements à l'obligeance de M. Rafaël de Cepeda, professeur à l'Université de Valence, et de M. Sanz y Escartin, membre de l'Académie royale des sciences morales et politiques de Madrid.

(2) CH. BENOIST. *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} oct. 1894.

CHAPITRE II

Le Sénat Belge.

§ 1^{er}. — LE SÉNAT DANS L'ORGANISATION EN 1830 (1).

Au lendemain de la Révolution de 1830, le Comité Central Exécutif, chargé de présider provisoirement aux destinées de la Belgique, voulut se décharger du soin de la rédaction d'une Constitution et confier cette tâche à des hommes compétents : il institua, à cet effet, une commission spéciale dite « de la Constitution ». Composée d'hommes politiques et de notabilités du pays, cette commission détermina d'abord le mode d'élection des députés au Congrès ;

(1) Théodore JUSTE. *Le Congrès National de Belgique*, t. I, livre I, ch. II et ch. VIII.

Émile HUYTTENS. *Discussion du Congrès National de Belgique*.

puis, abordant sa tâche principale, elle élaborait un projet de Constitution qui fut ensuite soumis à l'examen des sections et enfin discuté en séance publique.

Ce projet de constitution consacrait la souveraineté populaire : tout pouvoir avait sa source dans la nation. A côté du Chef de l'État devaient être instituées deux assemblées délibérantes, une Chambre élective et un Sénat.

Dans la discussion qui s'était élevée au sein des sections, des divergences de vue sur la question de la dualité législative avaient pourtant apparu. Un contre-projet avait été déposé par quatre députés, MM. Forgent, Barbanson, Fleussu et Leids, tendant à l'établissement d'une Chambre unique élue directement par les citoyens. Mais cette proposition avait été repoussée par la très grande majorité des membres.

Les 13, 14 et 15 décembre 1830, la question fut soumise aux délibérations du Congrès. Là aussi, la thèse de l'unité législative trouva des défenseurs : MM. Defacqz, Fleussu, Leclercq et Ch. de Brouckère la soutinrent avec vigueur (1). Ils s'appuyaient sur

(1) Voir : Discours de M. Defacqz, séance du 14 décembre 1830 (HUYTENS. Discussions du Congrès national de Belgique, t. I, p. 421 et seq.)

Discours de M. Ch. de Brouckère, même séance, *ibidem*, p. 426.

Discours de M. Fleussu, même séance, *ibidem*, p. 435.

Discours de M. Leclercq. Séance du 15 décembre 1830, *ibidem*, p. 473 et seq.

l'absence de toute aristocratie, résultat du morcellement de la propriété territoriale, et aussi sur le caractère démocratique des institutions que l'on voulait établir : « S'il y a deux Chambres ailleurs, disait M. Defacqz, ce n'est pas un motif pour en admettre deux chez nous. Un roi ne doit pas être chez nous ce qu'un roi est chez d'autres peuples. Nous faisons la royauté non telle que d'autres l'ont faite ou plutôt l'ont reçue et l'endurent, mais telle que la veulent le pays, ses besoins et ses mœurs ». Les partisans du système contraire n'avaient pas de peine à prouver que le régime monarchique avec une seule Chambre aboutirait bientôt à l'anéantissement du pouvoir exécutif et à l'avènement d'institutions quasi-républicaines (1). Ils citaient aussi l'exemple concluant de la Constitution Française de 1791, et celui de l'Amérique, où, après un essai infructueux de gouvernement par une seule assemblée, le pouvoir central et successivement celui de tous les Etats avaient établi deux Chambres (2).

(1) Voir discours de M. de Gerlache. Séance du 15 décembre 1830 : « ... Or, vous avez voulu la royauté, c'est-à-dire un pouvoir unique, très grand quoique limité, pour empêcher que quelque ambitieux ne s'emparât du pouvoir et ne le rendit illimité. Pouvez-vous maintenant, sans danger pour le trône et pour le peuple même, placer le Roi que vous allez élire en face d'une assemblée toute populaire, sans aucun pouvoir intermédiaire ? »

» Dans tous les pays où le régime constitutionnel a prévalu, l'ascendant populaire est devenu immense, irrésistible... »

(2) Discours de M. le comte de Baillet, séance du 13 décembre 1830. Discours de M. Hélias d'Huddeghem, séance du 14 décembre 1830. Discours de M. Van Meenen, même séance.

Ces idées étaient d'ailleurs celles de la majorité. Aussi, le résultat du vote n'était-il guère douteux. Au scrutin, 128 voix contre 62 se prononcèrent pour la dualité.

Ainsi, le Congrès belge de 1830 admit sans grande difficulté le bienfaisant principe de la division du pouvoir législatif. Mais, comme le fait remarquer M. Thonissen dans son ouvrage sur la Constitution belge annotée, le caractère et la tendance de ce vote ne doivent pas être exagérés (1). En créant un Sénat, les Belges n'ont point eu en vue de constituer un corps social puissant, une aristocratie politique qui pût rappeler la pairie d'Angleterre ; ils ont voulu seulement doter leur organisation constitutionnelle « d'un rouage utile à la marche prudente et sûre du pouvoir législatif ». Pensant que les assemblées politiques sont sujettes à des entraînements et à des mesures inconsidérées, ils ont en quelque sorte atténué les risques en tempérant par l'esprit conservateur d'une des deux Chambres les tendances peut-être trop novatrices de l'autre.

Si l'expérience politique acquise depuis la Révolution française n'avait guère permis l'hésitation aux constituants belges quant aux principes fondamentaux de l'organisation législative, grande devait être au contraire l'incertitude lorsqu'il s'agirait de déterminer quel mode de recrutement conviendrait au nouveau Sénat. Imitant la Charte française de

(1) THONISSEN. *La Constitution belge annotée*. Voir commentaire du titre III de la Constitution du 7 février 1831.

1814, adopterait-on l'hérédité législative ? Ou bien, cherchant à fortifier les prérogatives royales, donnerait-on au Souverain la nomination des sénateurs ? Ou enfin, par un pas nouveau vers la démocratie, aurait-on recours à l'élection par la nation elle-même ?

L'hérédité législative avait pour elle l'exemple de l'Angleterre, où l'aristocratie, mise en présence d'un pouvoir royal effacé, avait gouverné avec sagesse et esprit de suite. Mais son introduction en Belgique semblait impossible et ne rencontra que peu de partisans. Créer un Sénat héréditaire eût été se mettre en contradiction avec l'esprit et les tendances de l'époque : en France, où la Restauration avait voulu implanter une pairie, cette institution battue en brèche était à la veille de disparaître. La grande difficulté eût été surtout de trouver, dans un pays où les idées françaises de 1789 avaient passé leur niveau égalitaire, le fondement nécessaire à toute institution aristocratique. Sans racines dans le pays et privée du prestige qui s'attache aux vieilles traditions historiques, la Pairie n'eût été qu'une création artificielle, édifice à la base chancelante.

La nomination par le Roi semblait à première vue avoir plus de chances de succès. Par le supplément de pouvoir qu'elle accorderait au Souverain, cette solution devait plaire aux partisans du principe d'autorité, tandis que le caractère purement viager du mandat sénatorial paraissait de nature à rassurer

ceux qui eussent pris ombrage de toute institution rappelant l'ancien régime. Ces avantages décidèrent la section centrale à s'y rallier et à proposer que les sénateurs fussent choisis librement par le Chef de l'État (1).

Mais des circonstances particulières diminuèrent les chances de ce système. Les Belges venaient à peine de secouer la domination hollandaise sous laquelle ils avaient connu tous les abus du pouvoir personnel. Habituels à considérer les empiétements du Pouvoir Exécutif comme les plus dangereux, ils voulaient désormais restreindre sa compétence aux attributions strictement nécessaires (2). Comment n'en eût-il pas été ainsi, surtout au moment où ils allaient se trouver en face d'une dynastie nouvelle encore inconnue et qui éveillait leur instinctive défiance ?

Ces raisons expliquent l'échec du projet de la Commission constitutionnelle (3). Plusieurs

(1) Voir rapport de M. Devaux, rapporteur. Séance du jeudi 16 décembre 1830. HUYTENS. *Opus citatum*, t. I, p. 508 et seq. M. Devaux combat successivement le système des présentations et celui de la limitation. Il s'attache particulièrement à démontrer que le résultat final de ces combinaisons serait « d'affaiblir la Chambre élective au profit d'un Sénat qui ne sera jamais que l'expression peu fidèle des intérêts généraux de la nation ». Il conclut pour la nomination directe par le Roi sans aucune entrave.

(2) VAN DEN HEUVEL. *De la révision de la Constitution*, chapitre III.

(3) Le projet de la Commission, amendé par M. Lebeau, fut repoussé par 97 voix contre 76 sur 173 votants. Séance du 16 décembre 1830.

membres songèrent à restreindre le choix royal en limitant le nombre des sénateurs et en établissant des listes de présentation formées par les électeurs payant un cens assez élevé (1). D'autres, allant plus loin et substituant le principe électif à celui de la nomination, demandèrent que le choix des sénateurs fût laissé aux Conseils provinciaux (2). Le désaccord profond qui séparait sur cette question les membres du Congrès constituant favorisa le succès d'une solution « de conciliation ». Présenté par M. Rogier et transformé, au cours de la discussion, en amendement par M. Jottrand, ce projet portait que la Chambre haute, composée d'un nombre de membres égal à la moitié de ceux de la Chambre basse, serait élue par les électeurs de la Chambre basse pour un temps double du mandat de représentant. Mais, afin que la Chambre haute ne fût pas une simple doublure de celle des représentants, il fut entendu que la sélection à laquelle on renonçait à la base se retrouverait au sommet et que, si les conditions de l'électorat seraient uniques, celles de

(1) Amendement de M. le baron Beyts. « Les sénateurs sont nommés par le Chef de l'Etat sur une liste triple de candidats, présentée par les Electeurs qui, dans chaque chef-lieu d'arrondissement, concourent à la nomination des membres de la Chambre élective ».

(2) Amendement Blargies. « Les membres de la Chambre haute sont élus par les conseils provinciaux à raison de la population de chaque province ». Discours de M. Blargies à l'appui de son amendement. Séance du 16 décembre 1830. Voir HUYTTENS. *Opus citatum*, t. I, p. 513-513.

l'éligibilité pourraient varier (1). Le principe de l'élection par le même corps électoral que celui de la Chambre des représentants fut admis par 136 voix contre 40 (2).

La durée relativement longue des fonctions sénatoriales apparut aux Constituants comme une garantie d'ordre et d'esprit de suite dans la politique intérieure aussi bien que dans les rapports avec les puissances étrangères. « Il faut, disait M. Devaux, dans la séance du 17 décembre 1830 que les sénateurs aient une existence deux fois plus longue que les députés, parce que vous avez voulu un Sénat pour maintenir la stabilité des institutions

(1) M. Jottrand, dans un discours prononcé au Congrès national le 16 décembre 1830, fait bien ressortir le caractère nettement « conciliateur » de la solution qu'il avance : « La discussion des trois jours précédents m'a prouvé qu'il y avait un moyen de concilier les opinions de beaucoup de députés, non seulement parmi ceux qui ont voté pour deux Chambres sans s'accorder sur le mode de composition du Sénat, mais encore parmi les partisans d'une Chambre unique. Ces derniers ne proscrivent en général le Sénat que par la crainte de voir consacrer dans notre constitution des principes aristocratiques. Un grand nombre de partisans des deux Chambres ne demandent de leur côté ces deux Chambres que pour avoir une garantie de maturité et de calme dans les discussions et les résolutions législatives.

» Le moyen de fusion entre ces deux nuances qui, réunies, formeraient évidemment une grande majorité dans l'assemblée, c'est, me semble-t-il, d'admettre un Sénat choisi par les électeurs ordinaires parmi les éligibles d'un certain âge et d'une certaine fortune. »

(2) Scrutin du vendredi 17 décembre 1830. 176 votants. 136 pour, 40 contre.

et que ce terme ne paraît pas trop long. Si vous renouveliez le Sénat tous les quatre ans, vous auriez un changement continuel dans la législation, et cela nuirait non-seulement à vos institutions, mais encore à vos relations extérieures, parce qu'un gouvernement variable n'inspire pas grande confiance (1) ».

La principale objection faite au nouveau système fut qu'il sacrifiait la prérogative royale, laissait le souverain désarmé au milieu d'institutions républicaines et sans contact avec la vie politique du pays. Afin d'atténuer ces résultats, il fut décidé que l'héritier présomptif du Trône serait sénateur de droit à l'âge de 18 ans (2) et que le Sénat élu pourrait comme la Chambre des Représentants être dissous par le Roi.

La première de ces dispositions ne pouvait guère rencontrer de résistance sur le terrain pratique. N'était-il pas incontestablement utile que le futur souverain se familiarisât avec les besoins et les tendances de la nation qu'il serait appelé à gouverner ? Tout au plus pouvait-on, en théorie, estimer qu'il était singulier d'introduire un élément immuable dans une assemblée soumise aux fluctuations de l'opinion (3).

(1) Discours de M. Devaux. Séance du 17 décembre 1830.

(2) Il n'a le droit de vote qu'à l'âge de 25 ans.

(3) Cette considération paraît avoir causé certaines hésitations dans le Congrès Constituant. Voir l'opinion de MM. Devaux et Forgeur. M. Devaux : « Cet article est inadmissible par

Quant à l'article constitutionnel qui rendait le Sénat sujet à dissolution, il se heurta quelque temps à une plus vive opposition (1). C'était briser avec les traditions consacrées par l'exemple de la Pairie britannique et du Sénat américain. Il fallut faire remarquer que l'on ne se trouvait ici ni dans un Etat fédératif, ni en présence d'une Chambre dont le Souverain pourrait déplacer la majorité par l'introduction de nouveaux membres. N'était-il pas à craindre qu'un Sénat, sûr de son immutabilité pendant plusieurs années, ne devint un corps trop puissant enclin à absorber les autres pouvoirs ? Ce fut la thèse que soutint M. Nothomb dans un discours fameux (2) et qui dissipa les scrupules de l'Assemblée. « Un Sénat, à l'abri des dissolutions et des fournées, disait-il, serait un corps tout puissant, maître de la Royauté et de la seconde Chambre. Dans l'hypothèse d'un Sénat, il n'y a que deux systèmes possibles, celui qui fait élire la première Chambre par le Chef de l'Etat sans limitation de

cela seul que nous avons voté que le Sénat serait électif. » — M. Forgeur : « N'ayons que des sénateurs élus et n'allons pas dans un corps dissoluble introduire un élément indissoluble ».

Séance du samedi 18 décembre 1830. (HUYTTENS, *op. cit.* T. 1, p. 548-549.

(1) Voir, en faveur du Sénat indissoluble, opinion de MM. Jottrand, le comte d'Arschot, le comte Félix de Mérode. En sens contraire : MM. Forgeur, Raikem et Nothomb. Séance du 17 décembre 1830.

(2) Discours de M. Nothomb. Séance du 17 décembre 1830. (HUYTTENS, *op. citatum*. Tome I, p. 533 et 354).

nombre et celui qui la fait élire par le peuple en la rendant dissoluble. Il n'y a dans l'Etat qu'un pouvoir politique permanent, c'est la Royauté héréditaire et inviolable ; et il est de l'intérêt du pays que les autres pouvoirs ne s'immobilisent jamais. En permettant au Sénat d'exister pendant huit ans hors de toute atteinte, ce corps serait maître de la Royauté et de l'autre Chambre. Un exemple expliquera cette pensée : la seconde Chambre se déclare contre, la première pour le ministère ; le Roi dissout la seconde Chambre, la nouvelle se prononce également contre les ministres. Cette volonté devrait être un arrêt suprême. Elle ne le serait pas, car le ministère pourrait se maintenir malgré le pays en s'appuyant sur une première Chambre qui lui serait favorable et qui serait indissoluble. Le système des fournées étant rejeté, la dissolution est le seul moyen de déplacer la majorité ».

Telles sont dans leurs grandes lignes les dispositions fondamentales qui allaient présider au recrutement du Sénat belge. Comment furent déterminées les conditions d'électorat communes aux deux Chambres et les conditions d'éligibilité qui devaient varier pour chacune d'elles ?

Les conditions d'électorat, dont le principe censitaire avait seul été arrêté par l'article 47 de la Constitution, furent précisées et mises en vigueur par des lois postérieures applicables aux deux assemblées. Quant à l'éligibilité au Sénat, elle fut réglementée par la Constitution elle-même dans

son article 56: « Pour pouvoir être et rester sénateur, il faut: 1° Être Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation; 2° Jouir de ses droits politiques et civils; 3° Être domicilié en Belgique; 4° Être âgé de moins de quarante ans; 5° Payer en Belgique au moins 1.000 florins d'impositions directes, patentes comprises. Dans les provinces, où la liste des citoyens payant 1.000 florins d'impôts directs n'atteint pas la proportion de 1 sur 6.000 âmes de population, elle est complétée par les plus imposés de la province, jusqu'à concurrence de cette proportion de 1 sur 6.000 ».

Parmi ces conditions d'éligibilité, deux seulement sont particulières au Sénat et le distinguent de la Chambre des Représentants: l'âge de 40 ans (au lieu de 25) et l'existence d'un cens d'éligibilité. C'est sur ce dernier point qu'avait porté au Congrès National tout l'intérêt du débat en cette matière.

La Commission Constitutionnelle, par la voix de son rapporteur, M. le comte Vilain XIII, avait d'abord proposé que le cens de 1.000 florins se composât exclusivement d'impositions foncières portant sur des propriétés sises en Belgique (1). Il fallait, en outre, pour que la liste des éligibles fût élargie dans une province, que la proportion des éligibles n'atteignît pas 1 sur 10.000 habitants.

Sur ce projet primitif, étaient venus se greffer de nombreux amendements tendant pour la plupart à

(1) Voir HUYTTENS, *opus citatum*, t. I, p. 539.

diminuer la rigueur du cens (1). Dans la séance du 17 décembre 1830, sur l'initiative de M. Ch. de Brouckère reprise par M. Nagelmackers, il fut décidé que l'on comprendrait dans le cens tous les impôts, y compris celui des patentes (2). C'était augmenter de près des trois quarts le nombre des éligibles.

Le lendemain, la discussion fut reprise afin de déterminer la quotité même du cens. Après de nombreux atermoiements, le chiffre de 1.000 florins fut adopté. On décida qu'il y aurait lieu de compléter les listes d'éligibles dans les provinces où leur nombre serait inférieur au rapport de 1 sur 6.000 habitants. Il fut en outre arrêté que ces conditions seraient requises non seulement pour qu'un Belge pût être élu sénateur, mais encore pour que, une fois élu, il pût « rester » en fonctions.

L'organisation constitutionnelle de 1830 demeura en vigueur jusqu'à la révision de 1892-93. Pendant

(1) Amendements de :

a) M. le Baron de Beyts, proposant que, dans les provinces de Namur et de Luxembourg, le cens fût abaissé à 300 florins ;

b) de M. Ch. de Brouckère demandant la réduction du cens de 1.000 florins à 1.000 francs et, en outre, que toutes les contributions y soient admises et non seulement l'impôt foncier ;

c) de M. l'abbé de Foere proposant comme cens le paiement de 600 fr. d'impôt foncier ;

d) de M. Constantin Wanner : 1 500 fr. d'impôts directs ;

e) de M. Alex. Rodenbach : 1.200 fr. d'impôts directs.

(Voir HUYTTENS. Séance des 17 et 18 décembre 1830).

(2) Cette disposition fut adoptée par 85 voix contre 79.

ce demi-siècle si troublé pour d'autres peuples, la Belgique jouit d'une grande prospérité matérielle et d'une profonde tranquillité politique : « elle donna au monde le spectacle d'une monarchie parlementaire fonctionnant avec une merveilleuse sûreté et retrouvant toujours son équilibre (1) ». Dans cette période d'histoire parlementaire de la Belgique, le rôle du Sénat fut assez effacé. Rares furent, entre les deux Chambrès, les divergences d'opinion ; et, quand il en surgit, ce fut la Haute Assemblée qui céda le pas. C'est ainsi qu'elle laissa passer, après de longues hésitations et à de très faibles majorités, plusieurs lois dont les tendances lui déplaisaient : en 1864, celle sur les bourses d'études ; et, en 1879, celle sur l'Enseignement Primaire. En 1851, lors de la discussion de la loi sur les successions, la résistance fut plus vive. Le gouvernement dût recourir à une dissolution, mais, après de nouvelles élections et moyennant quelques amendements, le Sénat se résolut à capituler. De pareils faits ne se renouvelèrent d'ailleurs pas ; on peut dire que, loin d'être un obstacle aux réformes utiles, le Sénat se cantonna trop scrupuleusement dans des attributions restreintes, et que, perdant de vue sa vocation de pouvoir modérateur, il se résigna à n'être qu'une assemblée d'enregistrement et de révision (2). C'est donc à la sagesse de ses habitants et au sens politique de

(1) VALBERT. *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} décembre 1883.

(2) VAN DEN HEUVEL. *De la révision de la Constitution Belge*, chap. III.

ses souverains plutôt qu'à l'influence modératrice de son Sénat, que la Belgique dut sa paix et son développement.

La cause de cette autorité amoindrie, nous la trouvons dans le mode même du recrutement sénatorial (1). Recourir pour les deux Chambres au même système de nomination, c'était éviter tout sérieux conflit, mais aussi enlever à l'une d'elles sa meilleure raison d'être. A coup sûr, les sénateurs ne furent inférieurs aux représentants ni en expérience, ni en lumières ; mais, comme les deux assemblées étaient imprégnées du même esprit et que les mêmes influences y dominaient, celle qui statuait en seconde ligne ne pouvait guère qu'approuver les décisions de la première : aussi ses discussions manquèrent-elles d'éclat et ne présentèrent-elles qu'un médiocre intérêt. Peu à peu la vie politique échappa au Sénat pour se concentrer dans la Chambre basse ; ce fut elle qui assura le plus souvent le recrutement des ministères et qui, par l'initiative de ses membres, présenta la plupart des projet de loi. Ce fut aussi la Chambre des Représentants qui servit de théâtre aux interpellations et aux débats retentissants. Les séances du Sénat furent, au contraire, écourtées, mornes et entourées de l'indifférence publique.

Prévoyant ce résultat d'un recrutement uniforme, les Constituants de 1830 avaient voulu, par la création d'un cens d'éligibilité, rétablir une certaine

(1) MARQUARDSSEN. *Handbuch des öffentlichen Rechtes*. Belgien, p. 38.

diversité. Composée de grands propriétaires terriens en possession d'intérêts considérables et habitués au maniement des affaires, la Chambre haute pourrait, pensaient-ils, par son prestige et son expérience, servir de contrepoids à l'autre assemblée plus démocratique. Ici, leur attente fut complètement trompée. Le cens d'éligibilité n'a servi qu'à restreindre les choix possibles. « Le nombre des grands propriétaires belges qui font des études supérieures, qui se mêlent activement aux débats de la vie publique, qui s'exercent à l'art de la parole ou de la plume, n'est pas aussi considérable qu'on le souhaiterait et qu'il l'est peut-être en d'autres pays, par exemple en Angleterre. En faisant du Sénat l'apanage exclusif d'un groupe dont quelques exceptions seulement brillaient au premier rang, le Congrès a affaibli son œuvre et l'a privée du concours des hommes qui auraient pu lui rendre les plus éclatants services (1) ».

§ II. — LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DE 1892-1893 ET LA QUESTION DU SÉNAT

Le but principal de la révision constitutionnelle belge de 1893 fut l'extension du droit de vote : commencée en vue d'un abaissement du cens électoral, elle devait aboutir au suffrage universel,

(1) VAN DEN HEUVEL. *Opus citatum*, ch. III.

tempéré seulement par l'introduction du « vote plural ». Ce que désiraient les réformateurs, c'était surtout voir s'abaisser les barrières qui s'opposaient encore à l'introduction dans la Chambre basse des représentants des idées démocratiques. Le Sénat, élément devenu accessoire dans les institutions de la Belgique, ne tenait qu'une place secondaire dans les préoccupations des hommes politiques : s'il fut modifié, ce fut un peu par ricochet et parce qu'on voulait le maintenir en harmonie avec la Constitution renouvelée. Les changements apportés à son recrutement n'en furent pas moins importants et méritent d'arrêter l'attention.

Ce fut au printemps de 1892 que fut débattue devant les Chambres belges la question de savoir quels seraient les articles de la Constitution soumis au Parlement de révision. A la Chambre des Représentants comme au Sénat, les propositions tendant à comprendre parmi ces textes ceux relatifs à l'organisation sénatoriale ne rencontrèrent guère d'opposition et passèrent à d'importantes majorités (1). C'était la preuve de l'unanimité des partis dans leur désir de modification à l'institution de la Chambre haute. Si l'on était loin de s'entendre sur la portée et la nature des résolutions qu'il conviendrait de prendre, tous du moins étaient d'accord pour repousser le maintien de l'état de choses existant.

(1) Chambre des Représentants.— Proposition de M. Janson tendant à réviser l'art. 53 de la Constitution relatif à l'électorat au Sénat : adoptée par 96 voix contre 34.

Sur cette question de la Chambre haute, le Gouvernement et, en particulier, son chef, M. Beernaert, auraient voulu faire prévaloir une doctrine nette et bien tranchée. Partant de cette idée que l'effacement du Sénat résultait de son recrutement trop semblable à celui de l'autre Chambre, ils eussent voulu, par une organisation nouvelle et spéciale, lui donner une physionomie particulière et une sérieuse autorité : le nouveau Sénat eût été organisé sur la base de la représentation des intérêts. C'était là, pensaient-ils, non seulement une pensée féconde et bonne en elle-même, mais encore une tentative absolument conforme au passé et aux traditions historiques de Belgique. « Les idées de groupement par catégories d'intérêts, disait M. Beernaert, étaient très en faveur dans l'organisation représentative des anciennes cités flamandes ; et, si le courant des idées égalitaires ne s'était pas répandu dans les Pays-Bas à la suite de l'occupation française de 1792, c'est dans le groupement des intérêts le mieux caractérisé que les institutions locales auraient puisé leur développement naturel (1) ». Cette même thèse, chère à beaucoup d'hommes politiques belges, fut développée par M. Melot qui du reste ne la faisait pas sienne, dans le rapport qu'il déposa le 24 février 1893, au nom de la Commission de révision des articles 53, 54, 56, 57 et 58 de la Constitution : « La Chambre des Représentants continuerait à être

(1) Discours de M. Beernaert, 1^{er} mars 1893.

élue par des corps électoraux formés par divisions territoriales; seul, le Sénat serait le produit de la représentation des intérêts. Ainsi, les deux principes d'après lesquels, selon certains sociologues, la vie des peuples se développe, donneraient naissance à deux Chambres qu'ils animeraient de leur esprit. D'un côté, tous les citoyens, groupés suivant les circonstances de la vie locale, agissant individuellement, s'inspirant de leurs aspirations politiques, choisiraient les membres de la première Chambre. La mission de celle-ci serait d'examiner les questions au point de vue de l'intérêt général commun qui domine les intérêts particuliers. Mais les citoyens n'appartiennent pas seulement aux groupements politiques divers d'un pays : commune, province, nation; ils appartiennent à un ordre de travail ou de culture sociale, à une fonction sociale : groupés suivant ces diverses situations, ils participeraient à l'élection de la seconde Chambre, en fixant leurs regards surtout sur l'intérêt de la fonction qu'ils exercent. Et le rôle de cette seconde Chambre consisterait d'une manière prédominante dans l'examen des intérêts spéciaux, et aboutirait au besoin à une conciliation par des transactions et des concessions réciproques ».

Si séduisante que fût cette conception, elle devait se heurter à des difficultés de réalisation pratique. Où trouver dans la Belgique contemporaine les éléments vivants et actifs qui eussent pu servir de base à une représentation des intérêts et des pro-

fessions ? N'était-il pas malaisé de concevoir que les mêmes citoyens, appelés, au même moment peut-être, à élire leurs représentants aux deux Chambres pussent s'abstraire en quelque sorte d'eux-mêmes, agir une première fois comme mandataires de la nation entière, et une seconde, comme préposés d'une catégorie spéciale de citoyens ? Et, si l'on arrivait à pénétrer, dans l'examen des problèmes sociaux, les deux assemblées d'un esprit opposé, le résultat serait peut-être plus dommageable qu'utile : l'antagonisme des deux Chambres pourrait apparaître comme une trop fidèle image de l'antagonisme des classes.

Ces objections décidèrent le Rapporteur Général de la révision constitutionnelle, M. Melot, à se prononcer contre toute idée de la représentation des intérêts. Elles réussirent même à convaincre M. Beernaert que le moment n'était pas venu d'en tenter l'introduction. Renonçant à ses préférences personnelles, mais non sans quelque esprit de retour, puisqu'il se réservait pour le cas où, durant les débats, ses idées retrouveraient un regain de faveur, M. Beernaert se contenta, au début de la discussion, de demander pour les électeurs au Sénat un âge plus avancé que celui des électeurs à la Chambre des Représentants : il proposait l'âge de 35 ans. « A 35 ans, disait-il, on a presque toujours fondé une famille, on s'est établi, on a fait des économies, on voit les choses sous un autre jour ; on est devenu plus conservateur dans le sens le plus large du

terme..... Et l'on ne peut pas dire qu'il y ait ici inégalité ou privilège, puisque tous nous arrivons ou du moins nous pouvons arriver à l'âge de 35 ans. Si c'est une restriction du droit, elle est la même pour tous (1) ». Cette disposition exceptée, le même collège électoral, organisé par l'article 47 nouveau de la Constitution, devait pourvoir au recrutement des deux Chambres : ce système fut désigné au cours des débats sous le nom de « système de l'amputation. » Quant au nombre des sénateurs et aux conditions d'éligibilité, ce devait être, d'après le projet ministériel, à la loi électorale et non au texte constitutionnel qu'il appartiendrait de les définir. La Constitution stipulerait seulement « que le Sénat serait au moins égal à la moitié de la Chambre et que l'accès de la seconde Chambre ne serait plus le privilège des citoyens fortunés ». Aux catégories d'éligibles basées sur la fortune, devaient être substituées de nouvelles catégories ayant pour fondement la capacité reconnue ou les situations occupées.

Ce fut le 6 juin 1893, après la révision des articles relatifs au droit électoral, que commença à la Chambre des Représentants la discussion sur le Sénat. Nombreux furent les projets déposés et les amendements introduits au cours des débats. Bien que les deux questions de l'électorat et de l'éligibilité se soient souvent enchevêtrées et soient intimement unies l'une à l'autre, il convient, semble-t-il, de les

(1) *Annales parlementaires Belges*, p. 811. Séance du 1^{er} Mars 1893.

étudier séparément afin d'introduire un peu de clarté dans cette discussion singulièrement obscure.

Sur la question de l'électorat, trois tendances semblèrent se révéler dans la multitude des projets et des contre-projets. — 1) La première tendait à constituer pour les deux Chambres un corps électoral unique avec ou sans différence d'âge pour l'électorat. Nous citerons dans ce sens la proposition de M. Heynen (1) et celle de M. Dohet (2), établissant, l'une, l'identité complète des deux collèges électoraux, l'autre une identité mitigée par des conditions d'âge différentes. C'est également à une disposition de ce genre que s'était arrêtée la Commission de Révision, disposition qu'elle avait fait accepter par le Gouvernement (3). — 2) D'autres, jugeant que, si

(1) Proposition présentée par M. Heynen le 16 juin 1893.

« Art. 53. — Les membres du Sénat sont élus directement par les citoyens qui élisent les membres de la Chambre des Représentants et dans les conditions à déterminer par la Loi.

» Les dispositions de l'art. 48 s'appliquent aux élections des sénateurs. »

Voir *Annales Parlementaires Belges*. Année 1892-1893. Documents, p. 261.

(2) Proposition déposée par M. Dohet, le 7 juillet 1893.

« Les membres du Sénat sont élus directement par les citoyens qui élisent les membres à la Chambre des Représentants dans les conditions déterminées par l'art. 47.

» Toutefois, les Electeurs doivent être âgés de 30 ans accomplis. »

Voir *Annales Parlementaires Belges*. Année 1892-93, t. II, p. 180.

(3) « La majorité des membres des deux Commissions s'est prononcée en faveur de l'unité du corps électoral, sauf quant à l'âge des électeurs qui serait relevé pour le Sénat. Le

l'élection directe convenait pour la Chambre basse, le suffrage à deux degrés lui était préférable pour le recrutement de la haute Chambre, demandaient que le choix des sénateurs fût confié soit à un corps électoral spécial, soit aux assemblées locales, conseils municipaux ou provinciaux. Telles furent le projet de M. de Moreau qui, dans la séance du 24 mai 1893, proposa de faire élire les sénateurs au second degré par les électeurs âgés de 35 ans (1) et celui de M. de Bocarmé, qui chargeait de cette nomination les conseillers provinciaux, conseillers communaux et délégués élus par le corps électoral communal (2).

— 3) Nombreux étaient enfin les partisans de la représentation des intérêts. Parmi les projets qu'inspira cette théorie politique, nous ne releverons, à titre d'exemple, que celui de M. Féron déposé à la Chambre des Représentants dans la séance du 15 juillet 1893. M. Féron proposait de répartir les électeurs sénatoriaux en quatre groupes fondamentaux : la science, l'agriculture, l'industrie et le commerce. Les groupes auraient voté séparément,

Gouvernement se range à cet avis et propose de fixer à 35 ans l'âge de l'électorat pour le Sénat, de même que celui de l'éligibilité. » (Rapport adressé par M. Beernaert au président de la Commission de la Chambre des Représentants pour la révision de la Constitution, le 31 décembre 1892. Voir *Annales Parlementaires Belges*. Année 1892-93. Documents, p. 91.

(1) *Ann. Parlem. Belges*. Ch. des Représentants. Année 1892-93, t. II, p. 1502.

(2) *Ann. Parlem. Belges*. Ch. des Représentants. Année 1892-93. Documents, p. 246.

et à chacun d'eux aurait été attribué un nombre de sièges fixé d'avance (1).

Dans le dédale de ces opinions divergentes, il était d'autant plus difficile d'aboutir que, d'après l'article 131 de la Constitution belge, nul changement à cette Constitution ne peut être adopté que s'il réunit au moins les deux tiers des suffrages. C'est ainsi que, faute de cette majorité exceptionnelle, tous les systèmes proposés échouèrent les uns après les autres. Parmi les projets repoussés figurait celui de la Commission sénatoriale de révision, repris à la Chambre des Représentants par MM. de

(1) *Ann. parlem. Belges*. Ch. des Représ. Année 1892-93, t. II, p. 1671.

« Art. 53. — Les membres du Sénat sont élus directement par les citoyens qui élisent les membres de la Chambre des Représentants.

» Les électeurs sénatoriaux sont répartis en quatre groupes fondamentaux : la science, l'agriculture, l'industrie, le commerce. »

« Art. 54. — Vingt sénateurs sont élus par les électeurs appartenant au groupe de la science. Les autres sièges sénatoriaux sont attribués aux groupes de l'agriculture, de l'industrie et du commerce.

La répartition principale des sièges entre les trois groupes sera faite proportionnellement à leur importance numérique relative dans la population totale du pays.

» Dans chacune des circonscriptions de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, le corps électoral sera divisé en deux fractions, la première comprenant les propriétaires et le personnel dirigeant des exploitations, la seconde comprenant les employés inférieurs et les ouvriers. Chacune de ces deux fractions aura droit à un nombre égal de sièges. »

Moreau, Visart et de Pitteurs-Hiegaerts et auquel le Gouvernement, par un nouveau changement de ses dispositions, s'était en fin de compte rallié : il combinait l'élection à deux degrés avec l'âge électoral de 35 ans.

Provisoirement abandonné par suite de ces échecs successifs, le débat fut rouvert peu de jours après, et de nouvelles propositions furent présentées par MM. de Smet de Naeyer, Janson, Féron, etc. Leur sort ne fut pas plus heureux que celui des précédents projets et, le 7 juillet 1893, en présence de ces résultats négatifs, la question fut renvoyée à la Commission.

Après tous ces tiraillements et ces hésitations, la combinaison qui triompha fut une solution de circonstance, destinée moins à donner satisfaction à une opinion idéale qu'à réunir la majorité des deux tiers des voix. Grande était, en effet, l'impatience de l'Assemblée et aussi la lassitude. Ce que l'on désirait, c'était en finir, fût-ce au prix d'importantes concessions réciproques.

La Commission de révision adopta et fit présenter par MM. Visart de Bocarmé et de Smet de Naeyer une proposition portant que les membres du Sénat seraient élus, en partie par le même corps électoral que la Chambre des Représentants conformément à l'article 47, et en partie par les Conseils provinciaux. « Les Conseils provinciaux sont, disait-on, des assemblées sérieuses et éclairées, composées des hommes les plus notables, les plus expérimentés,

paraissant capables de faire les choix les meilleurs (1) ».

Voici le texte qui fut finalement voté à la Chambre des Représentants par 106 voix contre 26 :

« Article 53. — Le Sénat se compose :

1° De membres élus à raison de la population de chaque province, conformément à l'article 47 ; toutefois, la loi peut exiger que les électeurs soient âgés de 30 ans accomplis. Les dispositions de l'article 48 sont applicables à l'élection de ces sénateurs (2).

2° De membres élus par les Conseils provinciaux au nombre de deux par province ayant moins de 500.000 habitants, de trois par province ayant de 500.000 à 1 million d'habitants, et de quatre par province ayant plus de un million d'habitants.

Article 54. — Le nombre des sénateurs élus directement par le corps électoral est égal à la moitié des membres de la Chambre des Représentants ».

Au Sénat, la discussion des articles 53 et 54 de la Constitution s'ouvrit le 4 août 1893. Diverses propositions furent déposées par M. le duc d'Ursel, par M. Crocq, par M. de Montefiore-Levi. Après plusieurs jours de débats et sur un rapport favorable de la commission constitutionnelle du Sénat, dite des XXI, le texte voté par la Chambre le fut également par le Sénat.

(1) Voir discours de M. Visart de Bocarmé. Ch. des Représentants, séance du 20 juillet 1893.

(2) *Ibid.*

En même temps que l'électorat, les conditions d'éligibilité avaient été discutées dans les Chambres belges. Le système de la Constitution de 1831 apparaissait, en effet, comme singulièrement restrictif et l'opinion quasi-unanime demandait qu'on en élargit les cadres. Le cens d'éligibilité de 1.000 florins (2.116 fr.) était si rigoureux que son application stricte eût réduit à un chiffre infime le nombre des éligibles. Par bonheur, la Constitution admettait un abaissement du cens dans les provinces où le nombre des éligibles n'atteindrait pas une certaine proportion. Partout, on avait dû user de cette faculté, et parfois dans une large mesure (1). Le jeu même de cette disposition constitutionnelle n'allait pas sans inconvénients. Les conditions d'éligibilité variaient beaucoup et, tandis que dans certaines provinces le cens se maintenait au-dessus de 1.500 francs, dans d'autres il descendait au-dessous

(1) Tableau des éligibles au Sénat pour l'année 1891-1892 (emprunté à M. Van den Heuvel. De la révision de la Constitution belge).

PROVINCES	POPULATION	Liste principale à 1.000 florins (2.116 fr.)	Liste complé- mentaire	Cens du moins imposé
—	—	—	—	—
Anvers. . . .	699.919	60	54	1.556 fr. 97
Brabant . . .	1.106 150	128	58	1.531 84
Flandre Occ ^{le} .	738.442	55	61	1.176 46
Flandre Or ^{le} .	949.526	74	84	1.239 78
Hainaut. . . .	1.048.546	85	89	1.041 98
Liège.	756.734	75	51	?
Limbourg. . .	222.184	19	35	986 76
Luxembourg .	211.711	10	26	533 74
Namur	335.471	51	5	1.972 69
				8

de 600 : de là, des inégalités fâcheuses qu'il semblait désirable d'atténuer.

Rendre plus aisé l'accès du Sénat et plus logiques les conditions d'éligibilité, tel fut donc le but des projets déposés à cette époque. Mais tandis que les uns se bornaient à demander un abaissement du cens ou à réclamer pour certains sénateurs, ceux nommés par les Conseils provinciaux, une exemption totale, d'autres voulaient soit remplacer à titre facultatif les conditions de cens par des condition de capacité, soit introduire dans l'éligibilité la notion de la représentation des intérêts.

Plusieurs projets tendaient à admettre la capacité comme susceptible de créer l'éligibilité : parmi eux, nous signalerons celui de M. de Mot développé à la Chambre des Représentants le 6 juillet 1893. Après avoir demandé pour l'éligibilité un cens de 1.000 francs d'impôts directs, M. de Mot proposait de dispenser de cette condition les membres les plus autorisés du Parlement, de l'administration, de la magistrature, de l'enseignement, des sociétés scientifiques, des municipalités, des conseils supérieurs de commerce, de l'industrie, de l'agriculture ou du travail. Dans le même ordre d'idées, nous trouvons les propositions de M. Heynen (1), de M. Van Put (2)

(1) Proposition de M. Heynen, 6 juillet 1893.

Ann. parl. belges. Année 1892-94. Chambre des représentants. Documents p. 262.

(2) Proposition de M. Van Put.

Ann. parl. Année 1892-1893. Sénat, p. 577.

et de M. Verbeke (1) qui considéraient comme équivalent aux conditions de cens le fait d'avoir rempli certaines fonctions ou d'appartenir à certaines catégories limitativement déterminées par la loi.

D'autres propositions reposaient sur l'idée de la représentation des intérêts. C'est ainsi que M. Audent demanda que, pour être éligible sans condition de cens par les Conseils provinciaux, il fallût être porté sur une liste dressée à cet effet par les corps moraux suivants : 1° le barreau, 2° les académies, 3° les quatre universités, 4° les tribunaux de commerce, 5° les conseils de l'industrie et du travail. Le nombre des éligibles attribués à chacun de ces corps devait être déterminé par la loi (2). La même pensée inspirait M. Dufrane qui proposait la création d'un corps d'éligibles formé des candidats présentés par : 1° 50 électeurs propriétaires, industriels, agriculteurs ou commerçants, 2° par 50 travailleurs manuels, 3° par 25 électeurs exerçant des professions libérales. Un tiers des sénateurs seraient pris sur chacune des listes (3).

Après d'assez laborieuses délibérations, les deux Chambres s'entendirent, d'accord avec le Gouvernement, pour abaisser le cens de l'éligibilité et pour en exempter la fraction des sénateurs choisis par les

(1) Proposition de M. Verbeke.

Ann. parl. Année 1892-93. Sénat, p. 358.

(2) Projet de M. Audent, 8 août 1893.

Ann. parl. Belges, Année 1892-93. Sénat, p. 538.

(3) Proposition de M. Dufrane.

Ann. parl. Belges. Année 1892-93. Ch. des Repr., p. 1692.

Conseils provinciaux. De 1.000 florins, le cens fut ramené à 1.200 francs. Il fut en outre décidé que les sénateurs, élus par les Conseils provinciaux et à ce titre dispensés du cens, ne pourraient ni appartenir au Conseil qui les élit, ni avoir appartenu à ce Conseil pendant les deux années précédant l'élection.

Le texte suivant, déjà approuvé par les Représentants, fut voté par le Sénat le 7 septembre 1893 :

Art 56. -- Pour pouvoir être élu et rester sénateur, il faut :

1° Etre belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation.

2° Jouir de ses droits civils et politiques.

3° Etre domicilié en Belgique.

4° Etre âgé au moins de quarante ans.

5° Verser au Trésor de l'Etat au moins 1.200 fr. d'impositions directes, patentes comprises.

Ou être soit propriétaire, soit usufruitier d'immeubles situés en Belgique dont le revenu cadastral s'élève au moins à 1.200 fr.

Dans les provinces où la proportion de ces éligibles n'atteint pas 1 sur 5.000 habitants, la liste est complétée par les plus imposés de la province jusqu'à concurrence de cette proportion. Les citoyens portés sur la liste complémentaire ne sont éligibles que dans la province où ils sont domiciliés.

Article 56 *bis*. — Les sénateurs élus par les Conseils Provinciaux sont dispensés de toute condition de cens ; ils ne peuvent appartenir à l'Assemblée qui les élit, ni en avoir fait partie pendant l'année de

l'élection, ni pendant les deux années antérieures ».

Après cette double réforme de l'électorat et de l'éligibilité, une dernière innovation fut apportée au recrutement du Sénat par une extension, d'ailleurs très restreinte, du nombre des sénateurs de droit. Il fut décidé que ce droit appartiendrait non seulement à l'héritier du Trône, mais à tous les fils du Roi et, à leur défaut, à tous les princes belges de la branche de la famille royale appelée à régner. Ces sénateurs de droit peuvent siéger à l'âge de dix-huit ans, mais n'ont voix délibérative qu'à vingt-cinq ans (1).

§ III. — LE SÉNAT BELGE ACTUEL.

— SON RECRUTEMENT

Le Sénat Belge, électif dans sa quasi-unanimité, se recrute donc par le concours de deux corps électoraux : le collège électoral général, commun aux deux Chambres et les Conseils provinciaux. Il nous reste à voir comment sont répartis entre ces deux collèges les sièges sénatoriaux, suivant quelles règles s'y fait l'élection, comment il est, dans l'un et l'autre cas, pourvu aux vacances, de quelle manière les pouvoirs sont vérifiés et quelle est dans ce Sénat la part respective que s'y sont faite les partis.

(1) Art. 58 de la Constitution.

Sénateurs élus par le Corps électoral général. —

Sur 109 membres électifs que comprend le Sénat Belge, 83, c'est à dire les trois quarts, sont élus par les mêmes électeurs que la Chambre des Représentants. C'est donc dans l'art. 47 de la Constitution révisée et dans les lois électorales postérieures qu'il faut rechercher les règles de la matière. Ces règles ont été réunies dans un « Code Électoral ».

Pour être électeur au Sénat comme à la Chambre des Représentants, il faut : être Belge de naissance ou avoir obtenu la grande naturalisation, être domicilié dans la même commune depuis un an au moins. Seule, la condition d'âge diffère. Tandis que l'âge de 25 ans accomplis suffit pour l'électorat à la Chambre des Représentants, celui de 30 ans est requis pour être électeur sénatorial.

Pour l'une comme pour l'autre Chambre, ce suffrage universel est combiné avec l'institution du vote plural. Les listes électorales, révisées chaque année, indiquent, à côté du nom de chaque électeur, le nombre de votes qui lui sont attribués. Voici le mécanisme du système : Un premier vote, que l'on pourrait appeler vote de droit commun, est attribué à tout citoyen réunissant les conditions de nationalité, d'âge, de domicile, indiquées par la Loi, et ne se trouvant dans aucun des cas prévus d'exclusion ou de suspension. Viennent ensuite les votes supplémentaires. L'un d'eux est attaché à la qualité de père de famille : il est attribué à l'électeur de 35 ans, marié ou, s'il est veuf, ayant descendance

légitime, qui paie, en principal et centimes additionnels, au profit de l'État, au moins 5 francs de contributions personnelles directes. Un autre est l'apanage de la propriété et rappelle l'ancien cens électoral : c'est celui qui est accordé à l'électeur propriétaire soit d'immeubles ayant un revenu cadastral de 48 fr. au moins, soit d'une inscription au Grand-Livre de la Dette Publique ou d'un carnet de rente belge de la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite d'au moins 100 francs de rente. Deux votes supplémentaires sont enfin attribués à la capacité présumée : l'un aux porteurs de certains diplômes ou certificats, l'autre aux citoyens ayant rempli certaines fonctions publiques ou exercé certaines professions déterminées par la Loi. Dans aucun cas, un citoyen ne peut cumuler plus de trois suffrages. On a voulu que l'ouvrier, âgé de 35 ans et père de famille, pût, en amassant un pécule qui le rendra petit propriétaire, acquérir des droits politiques égaux à ceux du citoyen instruit et en possession d'un opulent patrimoine. La Constitution belge, « en reconnaissant l'inégalité des droits de tous en matière politique a voulu cependant consacrer la réelle égalité, l'égalité à laquelle tout le monde peut aspirer, l'égalité qui est le fruit de l'ordre, de l'économie et du travail (1) ».

Depuis la loi du 29 décembre 1899, les élections

(1) Alfred NORINCK. *Le Suffrage Universel en Belgique*, cité par M. Flandin. *Institutions politiques de l'Europe contemporaine*, p. 198, note 1.

belges au Sénat comme à la Chambre des Représentants se font, non d'après le système majoritaire, mais d'après celui de la « représentation proportionnelle ». Pour introduire cette innovation, il a fallu supprimer toute circonscription uninominale : aucune n'élit moins de deux sénateurs. La Représentation proportionnelle, telle qu'elle est pratiquée en Belgique, repose sur le quotient électoral ou commun diviseur. Pour l'obtenir, on divise successivement le chiffre total des suffrages de chaque liste par 1, 2, 3, 4, 5, etc. On range ensuite les quotients ainsi obtenus dans l'ordre de leur importance numérique jusqu'à concurrence d'un nombre total de quotients égal à celui des membres à élire. Le dernier de ces quotients sert de diviseur électoral et la répartition entre les listes s'opère en attribuant à chacune d'elles autant de sièges que son chiffre électoral contient de fois ce diviseur (1). Il peut arriver qu'un siège revienne à titre égal à plusieurs listes : il est alors attribué à celle de ces listes qui a le chiffre électoral le plus élevé.

La Loi détermine le nombre des sièges sénato-

(1) Cet ingénieux système a été proposé par M. d'Hondt, professeur à l'Université de Gand.

A titre d'exemple, nous citerons celui donné dans la *Revue Politique et Parlementaire* (n° du 10 juillet 1900) par M. Maurice Vanlaer.

Supposons 4 listes en présence et 5 sénateurs à élire.

Suffrages exprimés : 50.000. Chiffres des voix obtenues : liste 1, 24.000 ; liste 2, 11.000 ; liste 3, 9.000 ; liste 4, 6.000.

Afin de déterminer le nombre de sièges auxquels pourront

riaux accordés à chaque province. Cette répartition est la suivante :

Province d'Anvers : 10.

Brabant : 16.

Flandre Occidentale : 10.

Flandre Orientale : 13.

Hainaut : 14.

Liège : 10.

Limbourg : 3.

Luxembourg : 3.

Namur : 4.

Les sénateurs sont élus pour huit ans et sont

prétendre les listes en présence, nous divisons par 1, 2, 3, 4 les chiffres électoraux de chaque liste.

	Liste 1	Liste 2	Liste 3	Liste 4
Division par 1..	24.000	11.000	9.000	6.000
» » 2..	12.000	5.500	4.500	3.000
» » 3..	8.000	3.666	3.000	2.000
» » 4..	6.000			

Nous rangeons ensuite les quotients dans l'ordre de leur importance jusqu'à concurrence de 5 sièges à pourvoir :

1° 24.000. — 2° 12.000. — 3° 11.000. — 4° 9.000. — 5° 8.000.

Le dernier de ces chiffres (8.000) nous servira de quotient électoral. Nous diviserons ensuite le chiffre de voix obtenues par chacune des listes par ce quotient électoral : nous déterminerons ainsi le nombre de sièges appartenant à chacune d'elles.

$$24.000 : 8.000 = 3.$$

$$11.000 : 8.000 = 1.$$

$$9.000 : 8.000 = 1.$$

$$6.000 : 8.000 = 0.$$

La première liste aura donc 3 sièges ; la seconde et la troisième, chacune un ; la quatrième, n'ayant pas atteint le quotient électoral, n'en aura pas.

renouvelables par moitié tous les quatre ans, par séries de provinces. L'une des séries comprend cinq provinces, l'autre n'en comprend que quatre.

Les listes électorales sont dressées par ordre alphabétique. Elles mentionnent les nom, prénoms, professions et domicile des électeurs ainsi que le quantum de leurs suffrages. Chaque année, du 1^{er} juillet au 31 août, il est procédé dans chaque commune à la révision de ces listes par le « Collège des Bourgmestre et Échevins » qui fait, soit d'office, soit sur la demande des intéressés, les inscriptions et radiations nécessaires. Le 31 août, la liste est provisoirement arrêtée : elle est ensuite vérifiée par le juge de paix. Tout le monde peut alors en avoir communication, et tout citoyen, résidant dans l'arrondissement et jouissant de ses droits civils et politiques, est admis à soulever des réclamations. Ces réclamations sont portées devant la Cour d'Appel,* juge de ces sortes d'affaires. Contre l'arrêt de la Cour d'Appel, le pourvoi en cassation est ouvert au procureur général et aux parties en cause.

Les élections pour le remplacement des sénateurs de la série sortante ont lieu tous les quatre ans le quatrième dimanche de mai (1). En cas de dissolution, il doit être procédé au nouveau scrutin dans un délai de quarante jours. Les candidats au Sénat doivent être « présentés » quinze jours au moins avant le scrutin par 50 électeurs au minimum. Les

(1) Art. 53 de la loi électorale révisée.

partis dressent leurs listes de candidats par ordre de présentation. Avec le système de la représentation proportionnelle, cet ordre de présentation offre un grand intérêt : si un ou plusieurs sièges sont attribués à la liste, ce sont, en effet, les premiers « présentés » qui, à égalité de suffrages, sont proclamés élus. En Belgique, les candidatures multiples sont interdites, même pour le Sénat.

Lorsque le nombre des candidats présentés n'excède pas celui des sièges à pourvoir, il n'y a lieu à aucune opération électorale. Les candidats sont, sans autre retard, proclamés élus. Au cas contraire, il est procédé aux opérations électorales. A la différence de ce qui existait sous les régimes censitaires, le scrutin est ouvert à la commune et non plus au chef-lieu de l'arrondissement. Les bureaux sont présidés par des magistrats, président du tribunal, juges, juges de paix, ou par des citoyens désignés par eux. A côté du président siègent huit assesseurs : quatre titulaires et quatre suppléants, choisis parmi les plus jeunes électeurs munis du triple vote ou, à leur défaut, du double vote. Après la clôture des opérations électorales, les opérations sont centralisées au Bureau principal : il y est opéré le recensement des voix et dressé un procès-verbal. Ce procès-verbal mentionne non seulement les noms des candidats élus, mais aussi celui des suppléants désignés. Ces suppléants prennent la place du titulaire au cas de vacance par décès ou démission : ils rendent ainsi inutile toute élection partielle. On

choisit toujours pour le remplacement d'un sénateur titulaire un suppléant de la même liste, afin de ne point rompre l'équilibre des partis. Un autre effet de la représentation proportionnelle est la suppression des scrutins de ballottage : le premier tour donne en tout cas des résultats définitifs.

Depuis l'établissement du suffrage universel, le vote est obligatoire en Belgique. Des pénalités, d'abord très bénignes, puis pouvant atteindre, en cas de récidive, 25 francs d'amende et la radiation des listes électorales pendant 10 ans, frappent ceux qui, sans excuse valable, s'abstiennent de prendre part aux élections. Cette législation a produit d'assez heureux résultats. De 16 % qu'elle atteignait sous le régime censitaire, la proportion des abstentionnistes s'est abaissée à 6 % sur l'ensemble des 1.188.000 électeurs sénatoriaux.

Le secret du vote n'est pas en Belgique un vain mot. Il y est entouré de toutes sortes de précautions. Des bulletins, portant les noms des candidats, sont fournis par l'Administration et doivent être exclusivement employés. Dès qu'il se présente dans la salle de vote, l'électeur reçoit un ou plusieurs de ces bulletins suivant qu'il dispose de un ou de plusieurs suffrages. Il est ensuite introduit dans un compartiment spécial, ou « isoloir », où il indique, d'un signe au crayon, sur le ou les bulletins, la liste ou les candidats pour lesquels il entend voter. Il replie ensuite les bulletins, se présente au Bureau, et les remet lui-même dans l'urne.

Sénateurs élus par les Conseils Provinciaux. —

L'article 53, alinéa 2., de la Constitution révisée décide que les Conseils provinciaux éliront un certain nombre de sénateurs. Ce nombre n'est ni fixe, ni uniforme pour toutes les provinces : il varie avec la population. Les Conseils provinciaux élisent deux sénateurs dans les provinces ayant moins de 500.000 habitants, trois dans celles ayant de 500.000 à 1 million d'habitants, quatre dans celles ayant plus de 1 million d'habitants. En tout, les Conseils provinciaux élisent vingt-six sénateurs (1).

La réunion des Conseils provinciaux pour la nomination des sénateurs a lieu le troisième mardi de juillet, c'est-à-dire à la session ordinaire des Conseils provinciaux. En cas de dissolution ou de vacance, la convocation de ces Assemblées par arrêté royal doit être faite dans le délai de quarante jours.

Les candidats sénatoriaux doivent être présentés au moins cinq jours d'avance par cinq conseillers provinciaux. Ils ne peuvent ni être membres du

(1) Voici la répartition de ces sénateurs par province :

Brabant : 4.

Anvers : 3.

Flandre Occidentale : 3.

Flandre Orientale : 3.

Hainaut : 4.

Liège : 3.

Limbourg : 2.

Luxembourg : 2.

Namur : 2.

Conseil Provincial, ni en avoir fait partie pendant les deux années précédant l'élection. Quatre jours avant celui fixé pour le scrutin, la liste des candidats est arrêtée par la députation permanente du Conseil Provincial. Le vote a lieu au scrutin secret et à la majorité des voix. Si aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue ou si le nombre de ceux qui l'ont obtenue est inférieur au nombre des mandats à conférer, il est aussitôt procédé à un ballottage entre les candidats ayant obtenu le plus de voix en nombre double de celui des mandats restant à conférer : l'élection est faite cette fois à la majorité relative. En cas de parité de suffrages, le candidat le plus âgé est proclamé élu.

La nomination des sénateurs par les Conseils Provinciaux constitue une sorte de suffrage à deux degrés. Les Conseillers Provinciaux sont, en effet, élus par le suffrage universel combiné avec le vote plural. Depuis la loi du 22 avril 1898, toute condition de cens a disparu. Pour être électeur au Conseil Provincial, il faut être citoyen belge de naissance ou avoir obtenu la grande naturalisation, âgé de trente ans accomplis et domicilié dans la même commune depuis un an au moins. Ces conditions sont celles exigées pour les électeurs sénatoriaux : l'intervention des Conseils Provinciaux ne fait donc que substituer pour un petit nombre de sénateurs le vote indirect au vote direct.

Le Sénat Belge vérifie lui-même les pouvoirs de ses membres. Comme la Chambre des Représentants, il peut-être dissous par le Roi. La dissolution du Sénat peut avoir lieu soit simultanément avec celle de la Chambre, soit séparément. La dissolution met fin au mandat des sénateurs et implique la réunion du collège électoral dans un délai de quarante jours.

Les différents partis politiques belges se sont fait une place au Sénat. On peut même dire que les cadres historiques s'y sont maintenus plus intacts qu'à la Chambre des Représentants. Dans la basse assemblée, la poussée des idées révolutionnaires a détruit les anciens moules, supprimé les opinions intermédiaires : impuissants à garder leur cohésion, les éléments « libéraux » se sont rejetés, d'après leurs affinités et leurs tendances, les uns vers la Droite, les autres vers les socialistes. Tandis que les modérés et les doctrinaires se rapprochaient des « catholiques », les radicaux et les progressistes s'unissaient aux socialistes. Il n'en a pas été de même au Sénat. Là, le cens d'éligibilité a constitué pour les socialistes une barrière malaisée à franchir : aussi n'y forment-ils encore qu'un groupe très restreint. Les libéraux, au contraire, assez puissants dans les classes riches de la bourgeoisie, ont su y garder une sérieuse autorité. Ils peuvent encore,

dans une certaine mesure, y contrebalancer l'influence des conservateurs au pouvoir (1).

Si l'on recherche à quels partis se rattachent les sénateurs des diverses provinces, l'on s'aperçoit que leur répartition est presque régionale. Dans les Flandres Occidentale et Orientale, dans la province d'Anvers, et, à l'autre extrémité du Royaume, dans le Limbourg et le Luxembourg, ce sont les catholiques qui l'emportent. Le partage entre catholiques et libéraux se fait par fractions à peu près égales dans le Brabant et dans la province de Namur. Enfin, les partis de gauche demeurent victorieux dans le Hainaut et la province de Liège. Ce sont aussi le Hainaut et la province de Liège qui fournissent aux socialistes leur petit contingent. Il est cependant à remarquer que, si l'on excepte le Limbourg dont les cinq sénateurs sont catholiques, aucune province n'a envoyé à la Chambre haute une représentation homogène. Partout la minorité a pu obtenir un ou

(1) Composition du Sénat Belge en 1902 (non compris les membres de droit) :

Catholiques	62
Libéraux	35
Radicaux-socialistes	3
Socialistes	9
Total	109

(Voir l'*Indépendance Belge*, 28 et 29 mai 1902).

Au mois de mai 1902, il s'était agi de pourvoir à 7 sièges sénatoriaux nouvellement créés, ce qui portait le nombre des Sénateurs (non compris les membres de droit) de 102 à 109.

Avaient été élus : 4 catholiques, 2 libéraux, 1 socialiste.

(Voir l'*Indépendance Belge*, 28 mai 1902).

plusieurs sièges : c'est là le résultat de la représentation proportionnelle (1).

La réforme du Sénat belge, complétée par de si importantes modifications du droit de suffrage, est encore trop récente pour qu'il soit possible de porter sur elle un définitif jugement. L'introduction

(1) Composition du Sénat Belge.

SÉNATEURS ÉLUS PAR LE CORPS ÉLECTORAL ORDINAIRE

	Libéraux	Catholiques	Socialistes	Radicaux-Socialistes
Brabant.....	7	9	—	—
Anvers.....	3	7	—	—
Flandre Occidentale....	2	8	—	—
Flandre Orientale.....	3	9	—	1
Hainaut.....	5	4	5	—
Liège.....	5	3	—	2
Limbourg.....	—	3	—	—
Luxembourg.....	1	2	—	—
Namur.....	2	2	—	—
	28	47	5	3

SÉNATEURS ÉLUS PAR LES CONSEILS PROVINCIAUX

Brabant, 4 libéraux ; Anvers, 3 catholiques ; Flandre Occidentale, 3 catholiques ; Flandre Orientale, 3 catholiques ; Hainaut, 2 libéraux et 2 socialistes ; Liège, 1 libéral et 2 socialistes ; Limbourg, 2 catholiques ; Luxembourg, 2 catholiques ; Namur, 2 catholiques.

Total : 7 libéraux, 15 catholiques, 4 socialistes.

Récapitulation générale : 28 + 7 = 35 libéraux ;

47 + 15 = 62 catholiques ;

5 + 4 = 9 socialistes ;

3 radicaux-socialistes.

des Conseils Provinciaux dans le système de recrutement du Sénat nous apparaît comme une heureuse innovation : elle tend à investir la Chambre Haute d'une fonction sociale propre, en faisant d'elle la représentation des organes régionaux. Mais, à notre sens, c'est encore trop timidement que l'on est entré dans cette voie. Il est à craindre que les vingt-six sénateurs, élus des Conseils Provinciaux, ne se trouvent noyés dans cette assemblée nombreuse et n'y exercent aucune sérieuse influence. Peut-être, dans une extension de ce système, le Sénat belge trouverait-il une source d'autorité et saurait-il par là conquérir une place plus importante au milieu des institutions de la Belgique contemporaine. Quant à l'abaissement du cens d'éligibilité, nous avons déjà indiqué notre sentiment à cet égard. Il était profondément désirable que le Sénat pût s'ouvrir plus largement aux talents et aux bonnes volontés. Lui donner l'aspect d'une oligarchie peu accessible était l'exposer à l'impopularité, aux attaques de la presse et peut-être à une prochaine disparition. Mais, en cette matière, il sera sans doute difficile de s'arrêter à mi-chemin. Après avoir diminué le taux du cens, on voudra logiquement considérer la possession de certains grades ou diplômes comme constituant, aussi bien que la jouissance de propriétés foncières, un titre à l'éligibilité. Alors s'imposera l'adjonction aux éligibles censitaires d'éligibles capacitaires. C'était déjà en 1892 la pensée primitive du gouvernement. Elle fut écartée par le

jeu de la politique, mais il est à prévoir que cet ajournement ne demeurera pas définitif. En tous cas, il conviendra de ne jamais toucher qu'avec la plus grande prudence à l'organisation constitutionnelle d'un pays qui, depuis plus de soixante-dix ans, a su respecter deux principes également féconds, mais aussi difficiles à concilier : l'autorité et la liberté.

CHAPITRE III

Les Chambres Hautes dans les Pays-Bas et les Etats Scandinaves

§ I^{er}. — LA PREMIÈRE CHAMBRE DES ETATS-GÉNÉRAUX NÉERLANDAIS

La Constitution de 1815, révisée en 1840 et 1848, puis refondue à nouveau en 1887, peut être considérée comme la base du droit public néerlandais. En Hollande, le Parlement qui porte le nom d'« Etats-Généraux », est divisé en deux assemblées, dont l'une, la « Première Chambre », correspond à la notion d'un Sénat.

Les membres de cette Première Chambre qui sont

au nombre de cinquante, sont élus par les Etats Provinciaux (1), à raison d'un nombre variable suivant les provinces : ce nombre qui est de deux dans la Zélande, et la province d'Utrecht, s'élève jusqu'à dix dans la Sud-Hollande (2). La Constitution prévoit « le cas de réunion ou de division de provinces, de changements de limites ou de création de provinces nouvelles ». C'est alors à la loi de « pourvoir aux modifications qu'il pourrait être nécessaire d'apporter (3) ».

L'éligibilité à la Première Chambre comporte les conditions générales nécessaires à l'accès aux Etats-Généraux : il faut « être Néerlandais, de sexe masculin, n'avoir pas été privé par décision judiciaire de la disposition ou de l'administration de ses biens, n'être pas déchu de l'éligibilité et avoir l'âge de trente ans (4) ». L'âge requis est ainsi le même pour les deux assemblées. Mais ce qui donne à la Chambre Haute son caractère distinctif, c'est l'exigence de

(1) Les Etats Provinciaux des Pays-Bas correspondent à peu près à nos Conseils généraux. Les membres en sont élus directement pour six ans par les citoyens néerlandais possédant le droit de vote d'après la loi électorale (art. 127 de la Constitution du 30 novembre 1887).

(2) Répartition des membres de la Première Chambre entre les provinces :

Nord-Brabant : 6 ; Gueldre : 6 ; Sud-Hollande : 10 ; Nord-Hollande : 9 ; Zélande : 2 ; Utrecht : 2 ; Frise : 4 ; Overijssel : 3 ; Groningue : 3 ; Drenthe : 3 ; Limbourg : 3. Total : 50.

(3) Art. 82, alinéa 2, de la Constitution.

(4) Art. 84 et art. 90 de la Constitution.

conditions de cens ou de capacité. « Pour pouvoir être membre de la Première Chambre, dit l'article 90 de la Constitution, il faut, soit appartenir aux plus imposés aux contributions directes du Royaume, soit revêtir une ou plusieurs fonctions publiques importantes déterminées par la loi ». La liste des plus imposés est établie dans chaque province à raison de un citoyen par 1500 habitants. Quant aux fonctions publiques qui peuvent tenir lieu de cens et sont considérées comme des présomptions de capacité, elles sont limitativement énumérées par l'article 71 de la loi du 4 mai 1871. Les citoyens compris dans ces catégories sont : de hauts magistrats, tels que les membres du Conseil d'Etat, de la Chambre des Comptes, de la Cour suprême, des Cours d'appel, etc. ; — les bourgmestres des villes de plus de 40.000 âmes ; — les curateurs ou professeurs des Universités ; — les président et membres de l'Académie royale des sciences ; — les amiraux, vice-amiraux ou contre-amiraux ; — les fonctionnaires élevés de tout ordre de la Métropole ou des Colonies (directeur du cabinet du roi, chefs d'un département d'administration générale, ambassadeurs ou ministres plénipotentiaires, président du Conseil supérieur de la guerre, commissaires du roi dans les provinces, gouverneurs des grandes colonies, etc.).

Nul ne peut être en même temps membre des deux Chambres des Etats-Généraux. Les candidatures multiples ne sont pas interdites, mais celui qui

est élu à la fois en plusieurs endroits doit opter pour un seul siège (1).

A leur entrée en fonctions, les membres de la Première Chambre jurent fidélité à la Constitution et déclarent solennellement que « pour être nommés membres des Etats-Généraux, ils n'ont promis, ni fait aucun don, ni présenté à personne, directement ou indirectement, sous quelque nom ou prétexte que ce soit (2) ». Ils affirment, en même temps, qu'ils demeureront dans la suite inaccessibles à la corruption.

Les membres de la Chambre Haute sont nommés pour neuf années ; et leurs renouvellements s'effectuent par tiers tous les trois ans. Ils votent en toute indépendance « sans être liés par aucun mandat et sans en référer à leurs électeurs (3) ».

Les deux Chambres vérifient elles-mêmes les pouvoirs de leurs membres et se prononcent souverainement en cas de contestation.

La Constitution néerlandaise donne au Roi le droit de dissoudre l'une ou l'autre Assemblée ou les deux simultanément. Il y a lieu, dans ce dernier cas, au renouvellement intégral des Etats-Généraux.

§ II. — LA PREMIÈRE CHAMBRE DU RIKSDAG SUÉDOIS

Comme les États-Généraux de Hollande, le Riksdag suédois se divise en deux Chambres ; et,

(1) Art. 93 de la Constitution.

(2) Art. 87 et 91 de la Constitution.

(3) Art. 86 de la Constitution.

à leur insu, il cherche dans les corps élus des provinces le principe de son recrutement. « Les membres de la Première Chambre sont élus par les Conseils provinciaux et par les Conseils municipaux des villes qui ne sont pas représentées au Conseil provincial (1) ». Le pays tout entier concourt à la formation de la Haute Assemblée : les campagnes et les villes de moins de 25.000 habitants par les Conseils provinciaux ; les villes de plus de 25.000 habitants, par leurs Conseils municipaux.

Ainsi, aucune partie du territoire n'est privée de représentation ; il ne faudrait pourtant pas en conclure que l'exercice de ce droit soit rigoureusement le même pour tous. En principe, toute fraction de 30.000 habitants nomme un membre de la Première Chambre du Riksdag ; mais, s'il arrive que la population d'une province ou d'une cité n'atteigne pas ce chiffre, le droit électoral n'en demeure pas moins intact. Il en résulte une sorte de privilège pour les circonscriptions de population inférieure. Il est cependant à remarquer que si une ville, pourvue d'un siège à la Haute Chambre, voit sa population tomber au-dessous de 25.000 âmes, elle perd sa représentation propre et rentre dans le droit commun de la province.

L'éligibilité à la Haute Assemblée comporte une condition d'âge et la jouissance prolongée d'un certain revenu. « Ne peuvent être élus membres de la Première Chambre que des hommes âgés de trente-

(1) Art. 6. Loi organique du Riksdag du 22 juin 1866.

cinq ans, qui sont et qui ont été propriétaires, pendant les trois dernières années avant l'élection, d'un immeuble d'une valeur imposable de quatre-vingt mille rixdaler (111.200 francs) au moins, ou qui paient et ont payé pendant la même période au trésor de l'État des contributions calculées sur un revenu annuel de quatre mille rixdaler (5.560 fr.) au moins de capital ou de travail (1) ». Si, au cours de son mandat, un membre de la Première Chambre vient à déchoir de la situation qui le rendait éligible, il doit résilier ses fonctions.

Les membres de la première Chambre du Riksdag sont nommés pour neuf ans. A la différence de ce qui existe dans la plupart des autres pays, il n'est pas procédé à date fixe à des renouvellements intégraux ; il est pourvu aux vacances au fur et à mesure qu'elles se produisent. Elles peuvent résulter de l'expiration du mandat, d'un décès, d'une démission, de la perte des conditions d'éligibilité. Il y a lieu également à scrutin, quand l'accroissement de la population exige la création d'une circonscription nouvelle. Dans un cas, les élections sont générales : c'est quand le Souverain prononce la dissolution des Chambres. Les Conseils provinciaux se réunissent alors, s'il en est besoin, en session extraordinaire (2).

(1) Art. 9 de la Loi organique du Riksdag du 22 juin 1866.

(2) V^r Handbuch des öffentlichen Rechtes (Collection Marquardsen) : Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen, par Aschehoug.

Les protestations qui peuvent s'élever contre les élections ne sont pas jugées par la Chambre elle-même. Elles doivent être adressées au Préfet ou Gouverneur qui, après instruction, transmet les pièces au Roi. L'affaire fait l'objet d'un rapport, puis est tranchée par la cour suprême du Royaume (1).

§ III. — LE LAGTHING NORWÉGIE

En Norvège, la Constitution du 4 novembre 1814, amendée à plusieurs reprises au cours du XIX^e siècle, semble avoir cherché une solution intermédiaire entre la division du pouvoir législatif en deux assemblées bien distinctes et le régime d'une Chambre unique. Il n'existe dans ce pays qu'un collège électoral, chargé de pourvoir à la formation du Parlement ou Storthing. Ce Storthing une fois élu se divise en deux sections : le Lagthing et le Odelsting. Par le nombre de ses membres, et par ses attributions, le Lagthing joue le rôle d'un Sénat, tandis que le Odelsting répond à l'idée d'une Chambre basse. Il ne faut pourtant pas se dissimuler que, dans ces conditions, l'avantage de la dualité est en partie paralysé. Ayant la même origine, les deux fractions du Parlement sont vouées à n'être que la doublure l'une de l'autre ; et l'existence du

(1) ADOLF BERENCREUTZ. Précis du droit constitutionnel du Royaume de Suède.

Lagthing ne peut avoir qu'un résultat : empêcher par la garantie d'une nouvelle délibération les résolutions trop précipitées.

Pour appartenir au Storthing, il faut être âgé de trente ans et avoir résidé depuis dix ans dans le Royaume. L'exercice du mandat législatif est considéré en Norvège comme un service public auquel il n'est pas permis de se soustraire. A moins d'exception et sauf empêchement reconnu, quiconque est élu représentant est tenu d'accepter l'élection. C'est le Storthing qui est, en dernier ressort, juge de la valeur des excuses (1). C'est lui aussi qui vérifie la régularité des élections.

Les membres du Storthing sont nommés pour trois ans. Lors de la première session ordinaire de la législature, ils désignent un quart d'entre eux pour faire partie du Lagthing ; les trois autres quarts forment l'Odelsting. A partir de ce moment, les deux Chambres ont une existence individuelle : elles tiennent leurs séances séparément, nomment leur président et leur secrétaire particulier. Si un conflit vient à s'élever entre elles, le Storthing se réunit en assemblée générale et prend une décision à la majorité des deux tiers des voix.

(1) Art. 63. Constitution du 4 novembre 1814.

§ IV. — LE LANDSTHING DANOIS

Plus conforme aux principes d'une Chambre Haute est la première assemblée du Riksdag danois : le Landsthing.

Sous la Constitution de 1849 et jusqu'en 1866, il se composait uniquement de membres élus à deux degrés parmi les citoyens âgés de 40 ans et payant une contribution de 200 rixdaler (560 fr.). Son recrutement est aujourd'hui plus complexe (1). Il comprend 12 membres choisis par le Roi et inamovibles ainsi que 54 membres électifs, nommés à temps, dont 7 sont élus par Copenhague, 45 par les grandes circonscriptions électorales du pays, 1 par Bornholm et 1 par le Lagthing des Færøer.

Les membres à la nomination du Roi doivent être pris parmi les citoyens étant ou ayant été « membres élus des assemblées représentatives antérieures ou actuelles du royaume (2) ». Ils doivent en outre remplir les conditions d'éligibilité exigées de tous les membres du Landsthing ; mais, à leur égard, aucune condition de domicile n'est requise, puisqu'ils ne représentent pas spécialement telle ou telle province.

Les membres élus du Landsthing le sont suivant

(1) Voir MARQUARDSEN. Handbuch des öffentlichen Rechtes.

(2) Art. 39, Constitut. du 5 juin 1849, révisée le 28 juillet 1866.

une méthode qui combine, dans des proportions assez complexes, le suffrage direct et indirect, le système censitaire et celui du double vote.

A Copenhague, le collège électoral chargé de l'élection des représentants à la Chambre Haute se compose de deux éléments : les délégués choisis par tous les électeurs à la Chambre Basse à raison de un par 120 électeurs ; les délégués des électeurs censitaires, c'est-à-dire « imposés pendant la dernière année à raison de 2000 rixdaler au moins (1) ». Ces délégués de la seconde catégorie sont en nombre égal à ceux de la première. Tous ces délégués, ceux nommés par les électeurs ordinaires comme ceux choisis par les électeurs censitaires, se réunissent au jour indiqué et procèdent en commun aux opérations du scrutin. Dans la capitale, toutes les élections à la Première Chambre se font donc au second degré ; et un double vote accordé aux plus imposés accentue le caractère censitaire du système.

Dans les provinces, une distinction s'impose entre les villes et les campagnes. Les villes nomment « moitié autant d'électeurs du second degré qu'il y existe de circonscriptions paroissiales ». Ces électeurs du second degré sont choisis : « moitié par tous les électeurs ; moitié par ceux des électeurs de la ville qui ont été imposés, la dernière année, pour un revenu d'au moins 1.000 rixdaler (2.800 francs) ou qui ont payé à l'État ou à la commune 75 rix-

(1) Art. 36 de la Constitution.

daler (210 fr.) au moins d'impôts directs (1) ». Ici encore, nous trouvons le suffrage indirect uni au double vote censitaire. — Dans les campagnes intervient un élément nouveau : le suffrage direct. En effet, à côté des électeurs du second degré nommés par les électeurs de droit commun, figurent dans les collèges électoraux ruraux les plus imposés du district qui ont droit de vote direct. « A tous les électeurs du second degré, s'adjoignent, dans chaque circonscription électorale du Landsting, pour l'élection des membres de cette Chambre, en nombre égal à celui des districts paroissiaux de la circonscription, les électeurs des campagnes qui ont payé l'année précédente les impôts les plus élevés à l'État et à la commune du bailliage ».

Dans les circonscriptions qui comprennent à la fois des éléments urbains et ruraux, il résulte de la combinaison de ces dispositions que les collèges électoraux au Landsting comprennent trois catégories d'électeurs : les délégués élus par les électeurs de droit commun dans les différentes paroisses ; les délégués des électeurs censitaires dans les paroisses urbaines ; les citoyens les plus imposés dans les paroisses rurales. C'est par le vote simultané de ces électeurs que s'accomplit l'élection.

Chaque électeur délégué est tenu, à moins d'excuse valable et formulée dans le délai utile, de prendre part aux élections. Il n'est lié dans son vote par aucune instruction de ses commettants. Son

(1) Art. 37 de la Constitution.

mandat est essentiellement temporaire : il cesse une fois l'élection accomplie. A cette règle sont pourtant apportées deux exceptions : 1° quand une vacance se produit avant que l'élection ait été validée par le Landsthing ; 2° en cas de cassation de l'élection. Dans ces deux hypothèses, il est procédé au nouveau scrutin par les mêmes électeurs.

Dans les circonscriptions qui sont représentées par plusieurs membres au Landsthing, l'élection se fait d'après le système de la représentation proportionnelle. Dans celles au contraire qui ne nomment qu'un député à la Chambre Haute, c'est le système majoritaire qui est employé. Aux deux premiers tours de scrutin, la majorité absolue est requise. Si aucun d'eux ne donne de résultat, il y a lieu à un troisième tour, restreint cette fois aux deux candidats ayant obtenu le plus de voix. C'est alors la majorité relative qui décide. En cas d'égalité de suffrages, la question est tranchée par le sort (1).

Sont éligibles au Landsthing tous les citoyens de bonne réputation, ruraux, âgés de 25 ans accomplis, domiciliés dans la circonscription depuis un an au moins. Les articles 30 et 31 de la Constitution exigent en outre des candidats aux deux Chambres du Riksdag comme des électeurs, qu'ils aient un ménage pour leur compte, qu'ils ne reçoivent ou n'aient reçu aucun secours non remboursé de

(1) MARQUARDSEN. Handbuch des öffentlichen Rechtes. Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark, von Goos und Hausen.

l'assistance publique, qu'ils aient la libre disposition de leurs biens et un domicile fixe.

Les membres élus du Landstthing sont nommés pour huit ans et se renouvellent tous les quatre ans par moitié. C'est le Landstthing lui-même qui examine la validité des élections de ses membres et prononce leur admission ou leur rejet.

CHAPITRE IV

Les Chambres Hautes dans les Etats danubiens.

§ I^{er}. — LE SÉNAT DU ROYAUME DE ROUMANIE

A l'extrémité orientale de l'Europe, dans le Royaume de Roumanie, nous trouvons pour le Sénat un corps électoral qui, bien que beaucoup plus simple, rappelle par certains côtés celui du Landsting danois. Comme lui, il est double ; et, à son instar, il accorde à la fortune une grande influence politique. Mais, à la différence de ce qui existe en Danemark, les deux collèges électoraux roumains ne se réunissent pas pour l'élection : ils votent séparément, et chacun d'eux a ses sénateurs distincts. Si, d'autre part, la fraction la plus démo-

cratique du corps électoral roumain ne repose pas sur des bases aussi larges que la première fraction du corps électoral danois, elle admet en revanche des capacitaires qui, placés à côté des censitaires, peuvent dans une certaine mesure contrebalancer leur influence. Il faut en fin remarquer qu'en Roumanie les élections sénatoriales se font au premier degré, que nul n'y a le double vote et que celui qui prend part au scrutin dans l'un des collèges est, par le fait même, exclu de l'autre.

D'après la loi électorale du 8 juin 1884, il existe dans chaque district deux collèges électoraux pour le Sénat. Le premier comprend les citoyens possédant un revenu foncier, rural ou urbain, d'au moins 2.000 francs par an ; le second, les électeurs directs des villes et des communes rurales, qui possèdent un revenu foncier, rural ou urbain, de 800 à 2.000 francs, ainsi que les commerçants ou industriels payant une patente de première ou deuxième classe. Certains citoyens, donnant de suffisantes garanties d'intelligence ou de capacité, sont exemptés de ces conditions. Ce sont dans la première classe : *a)* les présidents ou vice-présidents de chacune des Chambres législatives, et ceux qui le sont actuellement ; *b)* les sénateurs et les députés qui ont fait partie de deux législatures ; *c)* les généraux ou colonels et ceux dont le grade est assimilé à celui de général ou de colonel ; *d)* les anciens ministres ou représentants diplomatiques du pays, et ceux qui le sont actuellement ; *e)* les anciens membres,

présidents de Cour, procureurs généraux près une Cour d'appel, présidents, membres ou procureurs à la Cour de Cassation et ceux qui le sont actuellement ; *f*) ceux qui possèdent le diplôme de docteur ou de licencié, de quelque spécialité que ce soit, et qui ont exercé leur profession pendant six ans ; *g*) les membres de l'Académie roumaine ; — dans la seconde classe : *a*) les citoyens possédant un diplôme de docteur de quelque spécialité que ce soit, ou un titre équivalent à celui de docteur émanant d'une école spéciale supérieure ; *b*) les licenciés en droit, ès lettres, ès philosophie ou ès sciences ; *c*) les magistrats anciens ou actuels qui ont fonctionné pendant six ans ; *d*) les ingénieurs, architectes, pharmaciens et médecins vétérinaires diplômés ; *e*) les professeurs des écoles urbaines et des écoles secondaires reconnues par l'Etat ; *f*) les pensionnaires recevant une pension annuelle d'au moins 1.000 francs.

Dans chaque district, les deux collèges nomment leurs sénateurs respectifs : le premier, deux sénateurs par district ; le second, un nombre de sénateurs qui varie de un à cinq et est fixé par la loi pour chaque district. Dans chaque circonscription ou dans chaque collège, l'élection des sénateurs a lieu au scrutin de liste. Dans l'ensemble du pays, le premier collège nomme soixante sénateurs et le second cinquante.

A côté de ces sénateurs élus par la Nation, siègent deux sénateurs nommés par les professeurs des

Universités de Jassy et de Bucarest, ainsi que quelques membres de droit : l'héritier du Trône à l'âge de 18 ans (1), les métropolitains et évêques diocésains (2).

L'éligibilité au Sénat, comme l'électorat, comporte des conditions de nationalité, de domicile, d'âge, de cens. Comme pour l'électorat, il peut être suppléé à la jouissance de la fortune par la possession de certains grades ou de certaines fonctions.

« Art. 74. — Pour pouvoir être élu sénateur, il faut : 1) être Roumain de naissance ou naturalisé ; — 2) jouir des droits civils ou politiques ; — 3) être domicilié en Roumanie ; — 4) être âgé d'au moins quarante ans ; — 5) avoir un revenu justifié, de quelque nature qu'il soit, de 800 ducats (2.400 fr.).

« Art. 75. — Sont dispensés de ce cens : *a)* les anciens présidents ou vice-présidents d'une Chambre législative ; — *b)* les anciens députés et sénateurs qui ont fait partie de deux législatures ; — *c)* les généraux et ceux qui leur sont assimilés ; — *d)* les colonels démissionnaires et en disponibilité ; — *e)* les anciens ministres et représentants diplomatiques du pays, et ceux qui le sont actuellement ; — *f)* ceux qui ont occupé pendant trois ans la fonction de membre d'une Cour, ou pendant un an les fonctions de président de Cour, de procureur général, de procureur ou de membre à la Cour de Cassation ; — *g)* ceux qui possèdent le diplôme de

(1) Art. 78 de la Constitution.

(2) Art. 78 de la Constitution, al. 2.

docteur ou de licencié, de quelque spécialité que ce soit, et qui ont exercé leur profession pendant six ans au moins ; — *h*) les membres de l'Académie roumaine ».

Les Sénateurs roumains sont élus pour huit ans. Les renouvellements s'effectuent par moitié tous les quatre ans : c'est par voie de tirage au sort qu'ont été répartis les sièges en deux catégories. Les membres sortants sont indéfiniment rééligibles.

Le Sénat vérifie lui-même les titres de ses membres et juge les contestations qui pourraient s'élever. Depuis 1884, aucune invalidation ne peut être prononcée que si elle est exigée par les deux tiers des membres présents.

En Roumanie, le Roi peut prononcer la dissolution du Sénat comme celle de la Chambre des Députés. Il y a lieu alors à renouvellement intégral.

§ II. — LE SÉNAT SERBE

Jusqu'à la Constitution du 6 avril 1901, le Royaume de Serbie ne possédait qu'une Chambre, la Skoupchtina, « composée de députés librement élus par le peuple (1) ». Mais aujourd'hui, le principe de la dualité législative a prévalu : il a été créé, à côté de l'assemblée populaire, une Chambre Haute ou Sénat.

(1) Art. 77. Constitut. de 1888-1889.

Ce Sénat comprend des membres de droit, trente membres nommés à vie par le Roi, et dix-huit membres élus.

Les membres de droit sont : l'héritier du trône dès sa majorité, l'archevêque de Belgrade, l'évêque de Nisch. Les membres élus sont nommés par tous les citoyens serbes, âgés de 21 ans et payant à l'État au moins 45 dinars d'impôts directs par an. Pour être éligible au Sénat, il faut : être Serbe de naissance ou, si l'on a obtenu la qualité de Serbe par la naturalisation, être établi en Serbie depuis cinq ans ; jouir de tous ses droits civils ou politiques ; résider d'une manière permanente en Serbie, sauf si le séjour à l'étranger est imposé par une fonction publique ; avoir 40 ans accomplis ; payer à l'État au moins 200 dinars d'impôts directs par an. Par une assez originale restriction, les prêtres ne peuvent être élus sénateurs.

Les deux Chambres du Parlement serbe tiennent session en même temps et sont considérées comme égales, sauf en matière budgétaire où le dernier mot appartient à la Skoupchtina.

APPENDICE

La Chambre des Pairs du royaume de Portugal

En vertu de la loi du 24 juillet 1885 et jusqu'au décret du 25 septembre 1895, la Chambre des Pairs du royaume de Portugal comprenait, à côté de membres à vie nommés par le Roi et de pairs de droit, des pairs électifs.

Ces pairs électifs étaient au nombre de 50. Ils étaient nommés pour six ans et formaient une fraction de la Chambre Haute que le Roi pouvait dissoudre en même temps que la Chambre des Députés. Ils étaient élus au suffrage indirect : 45 par les districts administratifs et 5 par les établissements scientifiques. Dans les districts, le collège électoral se composait : 1° des députés des diverses

circonscriptions ; 2° des délégués de la junte du district ; 3° des délégués des collèges communaux, c'est-à-dire des conseils municipaux, avec adjonction des plus imposés. La loi attribuait à chaque district un nombre de sièges en rapport avec sa population. Quant aux établissements scientifiques, ils choisissaient des délégués spécialement chargés de pourvoir à l'élection.

Les pairs élus, comme ceux nommés par le Roi, ne pouvaient être choisis que dans certaines catégories énumérées par la loi. Ces catégories comprenaient les ministres et anciens ministres, les députés ayant siégé dans plusieurs législatures, les hauts dignitaires et fonctionnaires civils ou militaires de tout ordre, les propriétaires, industriels ou commerçants, justifiant d'un revenu élevé.

Avec les réformes dictatoriales de 1895, ont disparu les pairs électifs. La Chambre Haute du Portugal ne se compose plus aujourd'hui que de membres de droit et de membres nommés par le Souverain. Ce n'est donc qu'à titre historique et, en quelque sorte, hors cadre, que nous pouvions la signaler ici.

CHAPITRE V

Le Sénat Français

§ 1^{er}. — LES PRÉCÉDENTS HISTORIQUES.

LE DIRECTOIRE ET LE CONSEIL DES ANCIENS.

Avant le Sénat actuel, la France n'a pas eu d'autre Chambre Haute élective que le Conseil des Anciens de la période directoriale. Toutes les autres assemblées révolutionnaires, ainsi que celles de la République de 1848, furent, en effet, des assemblées uniques. Les Chambres des Pairs de la monarchie aussi bien que les Sénats des deux Empires furent composés de membres choisis par le Monarque. Si l'on veut chercher un précédent au Sénat de la Constitution de 1875, c'est donc au Conseil des Anciens qu'il faut nécessairement remonter.

Ce n'est pas que la question de l'institution d'une Chambre Haute n'ait été soulevée dans notre pays

bien avant l'an III. Dans l'Assemblée Constituante de 1789, la majorité, imprégnée de la doctrine de Rousseau et de cette idée que, la volonté nationale étant une, son expression doit être une, était à coup sûr hostile au partage du pouvoir législatif : il s'y trouvait pourtant quelques hommes qui, ayant étudié les institutions anglaises et américaines, rêvaient la création d'une double assemblée. Dans les séances du 18 et 20 août 1789, Lally-Tollendal développa cette pensée que, si l'on mettait la royauté en contact direct avec l'Assemblée; l'un des pouvoirs absorberait l'autre, qu'il fallait, de toute nécessité, créer un troisième pouvoir, un Sénat, arbitre entre les deux autres. « De là suit, disait-il, la nécessité de balancer les pouvoirs, la nécessité de diviser la puissance législative et la nécessité de la diviser, non pas en deux, mais en trois portions. Un pouvoir unique finit nécessairement par tout dévorer. Deux se combattent jusqu'à ce que l'un ait écrasé l'autre. Mais trois se maintiendront dans un parfait équilibre, s'ils sont combinés de telle manière que, quand deux lutteront ensemble, le troisième, également intéressé au maintien de l'un et de l'autre, se joigne à celui qui est opprimé contre celui qui opprime et ramène la paix entre tous.... Il serait donc à désirer que le Corps législatif fût composé de trois parties intégrantes : 1° des Représentants de la nation ; 2° d'un Sénat ; 3° du Roi (1) ». Dans le

(1) Séance du mercredi 19 Août 1789.

Voir *Moniteur* : n°s du 19 et du 20 août 1789, n°s 43 et 44.

même sens s'exprima Mounier quelques jours après : « Deux Chambres discutant séparément assurent la sagesse de leurs délibérations respectives et donnent au corps législatif la marche lente et majestueuse dont il ne doit jamais s'écarter (1) ». Cette opinion fut soutenue dans l'Assemblée par Dupont de Nemours, par MM. de Clermont-Tonnerre, de Larochefoucauld et de Virieu. Mais elle ne put l'emporter sur les préjugés de l'époque et fut condamnée par 499 voix contre 89 seulement.

Quand, six ans plus tard, la Constitution directoriale fut discutée par la Convention, un revirement profond s'était produit dans les esprits (2). Revenue à des idées plus saines, la Convention voulait profiter des leçons de l'expérience et, renonçant au système ultra-révolutionnaire de 1793, cherchait la stabilité dans une meilleure organisation politique. « Ce fut, dit M. Eugène Pierre, parlant de la Constitution de l'an III, la première tentative faite en France pour rétablir l'équilibre des pouvoirs et organiser un gouvernement parlementaire. Elle protégeait les assemblées contre elles-mêmes en

(1) *Moniteur* du 4 septembre 1789, n° 51.

(2) « Quatre années d'une dure expérience avaient si bien changé les idées, dit M. Duvergier de Hauranne dans son *Histoire du Gouvernement parlementaire*, que, dans cette Convention où siégeaient encore tant d'ardents républicains, une seule voix, celle d'un montagnard inconnu, s'éleva contre les deux Chambres... » (V. DUVERGIER DE HAURANNE. *Histoire du Gouvernement parlementaire*, t. I, p. 353).

créant deux Chambres ; elle écartait la crainte de la dictature en confiant à plusieurs l'exercice du pouvoir exécutif ; elle cherchait à assurer l'accord du Directoire avec les Conseils, en plaçant son origine dans la représentation nationale ».

Boissy d'Anglas fut le rapporteur de la Commission de la Constitution. Dans son rapport, déposé le 5 messidor an III, il montre avec clarté les raisons qui rendent nécessaire le partage du corps législatif en deux assemblées : « Je m'arrêterai peu de temps, dit-il, à vous retracer les dangers inséparables de l'existence d'une seule assemblée. J'ai pour moi votre propre histoire et le sentiment de vos consciences. Qui, mieux que vous, pourrait nous dire quelle peut être dans une seule assemblée l'influence d'un individu ? comment les passions, les divisions, l'intrigue de quelques factieux, l'audace de quelques scélérats, l'éloquence de quelques orateurs, cette fausse opinion publique dont il est si aisé de l'investir, peuvent y exciter des mouvements que rien n'arrête, occasionner une précipitation qui ne rencontre aucun frein et produire des décrets qui peuvent faire perdre au peuple son bonheur et sa liberté si on les maintient, et à la représentation nationale sa force et sa considération si on les rapporte ? »

Mieux encore que les termes énergiques de ce rapport, le débat qui s'ouvrit à la Convention montre à quel point l'opinion publique s'était modifiée depuis 1789. La discussion sur l'institution d'une

seconde Chambre n'y occupa que deux séances, et presque tous les orateurs adhèrent aux idées de Boissy d'Anglas : il ne s'éleva guère que des objections de détail et d'un intérêt secondaire (1).

La Constitution de l'an III établit donc deux Chambres : un Conseil des Cinq-Cents et un Conseil des Anciens ; elle confia le pouvoir exécutif à un Directoire de cinq membres élus par les assemblées législatives. Les deux Conseils eurent une origine commune : le suffrage à plusieurs degrés. En donnant à chacun d'eux un mode de recrutement spécial, la Convention eût craint d'amener des conflits et de soulever de graves difficultés : elle voulut les unir en quelque sorte dans une communauté de sentiments. Les seules différences qu'elle établit entre les deux Conseils résidaient dans leur rôle respectif et dans les conditions exigées pour être éligible à l'un et à l'autre. La tâche du Conseil des Cinq-Cents était de prendre l'initiative des lois, celle du Conseil des Anciens était de les approuver ou de les repousser : son rôle était essentiellement modérateur. A la dissemblance de ces fonctions, devaient, semble-t-il, correspondre un autre âge et d'autres

(1) C'est ainsi que Cambacérès demandait qu'un roulement annuel fit passer alternativement les membres d'un Conseil à l'autre. Un autre membre, Bordas, proposait que, si un conflit s'élevait entre les deux Chambres, elles se réunissent pour le vider en commun. Certains amendements tendaient à modifier le nombre des membres des Conseils, leur âge, la durée de la législature, le mode de renouvellement. (V. DUVERGIER DE HAURANNE, *op. cit.*, p. 353, t. 1.

aptitudes. Tandis que pour être élu au Conseil des Cinq-Cents il suffisait d'être âgé de 25 ans, il fallait pour appartenir au Conseil des Anciens, être marié ou veuf, et être âgé de 40 ans au moins. De plus, le Conseil des Anciens était de moitié moins nombreux que l'autre : il ne comptait que 250 membres.

Le mode d'élection aux deux Conseils reposait sur le principe du suffrage universel. Mais ce suffrage, universel à la base, était épuré par des sélections successives destinées à écarter des hautes fonctions publiques les non-valeurs ou les hommes dangereux.

Une première assemblée, dite Assemblée Primaire, comprenait tous les citoyens domiciliés dans le canton, c'est-à-dire y résidant depuis plus d'un an et n'ayant pas perdu leur domicile par une absence prolongée. Cette assemblée se réunissait, de plein droit, le 1^{er} germinal de chaque année et y procédait, s'il y avait lieu, à la nomination des membres de l'Assemblée électorale. Le nombre de ces membres était proportionnel à celui des citoyens réunis : jusqu'à 300 citoyens, l'Assemblée Primaire désignait un électeur ; de 300 à 500, elle en désignait deux ; de 500 à 700, trois ; de 700 à 900, quatre. Quand le canton comptait plus de 900 citoyens ayant la capacité politique, il y était institué plusieurs assemblées primaires.

Les membres de l'assemblée électorale formant ainsi le collège du second degré, n'étaient choisis que pour un an. Une fois sortis de fonctions, ils ne

pouvaient être réélus qu'après un intervalle de deux ans. Ils devaient être âgés de 25 ans et remplir les conditions de cens suivantes :

Dans les communes au-dessus de 6.000 habitants, être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur locative de vingt journées de travail, ou être locataire soit d'une habitation évaluée à un revenu égal à la valeur de 150 journées de travail, soit d'un bien rural évalué à 200 journées de travail.

Dans les communes au-dessous de 6.000 habitants, être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur locale de 150 jours de travail, — ou être locataire soit d'une habitation évaluée à la valeur de 100 jours de travail, soit d'un bien rural évalué 100 jours de travail.

Et dans les campagnes être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur locative de 150 journées de travail ; ou être fermier ou métayer de biens évalués à 200 jours de travail.

Ainsi composée, l'Assemblée électorale se réunissait dans chaque département le 20 germinal de chaque année. Elle procédait alors aux élections nécessaires et spécialement à celle des deux Conseils, mais ne pouvait s'occuper d'aucune autre question.

Le Conseil des Anciens, comme celui des Cinq Cents, se renouvelait par tiers tous les ans. Les membres sortants pouvaient être immédiatement réélus après une période triennale, mais s'ils étaient

déjà demeurés six ans en fonctions, ils ne pouvaient plus faire partie des Conseils qu'après un intervalle de deux ans.

Si, par suite de quelque circonstance extraordinaire, l'un des deux Conseils se trouvait réduit à moins des deux tiers de ses membres, il en donnait avis au Directoire exécutif. Celui-ci convoquait sans délai les Assemblées primaires des départements qui avaient des membres du Corps législatif à remplacer. Les Assemblées primaires nommaient sur le champ les électeurs qui pourvoyaient aux vacances.

Le Conseil des Anciens vérifiait lui-même les pouvoirs de ses membres. Il était permanent en principe mais pouvait s'ajourner à des termes qu'il désignait lui-même. Aucune autorité ne pouvait lui imposer la dissolution.

La Constitution de l'an III fut, en ce qui concernait la composition des Conseils, faussée dès le début par les préoccupations politiques de la Convention qui voulut se perpétuer sous le nouveau régime. Se souvenant de ce que l'œuvre de la Législative avait échoué surtout parce qu'elle était composée d'hommes nouveaux, la Convention exagéra les précautions que lui inspirait la mémoire du passé, et voulut que les deux tiers de ses membres entrassent de gré ou de force dans le nouveau Corps législatif. Les décrets des 5 et 18 fructidor an III (22 et 30 août 1795) décidèrent que 500 conventionnels en feraient nécessairement partie. Voici ce qui fut fait pour le Conseil des Anciens. Parmi les 500

conventionnels, on choisit ceux qui réunissaient les conditions requises d'âge et d'état-civil, et on tira au sort 167 membres pour le nouveau Conseil. En même temps, les collèges électoraux furent convoqués et procédèrent à 250 nominations. Comme il ne restait plus que 87 sièges à pourvoir, on eut encore recours au sort pour opérer cette réduction.

Ce fut donc par un acte arbitraire et par un abus d'autorité que débuta le Directoire. Cette origine devait peser sur toute sa carrière et annihiler les bons effets d'une Constitution qui, malgré certaines erreurs et certaines lacunes, s'inspirait d'une pensée d'ordre et d'apaisement. De nombreux ferments de discorde ne tardèrent pas à se révéler ; et le Pouvoir exécutif, divisé et sans forces, fut inhabile à s'en dégager. Par un mélange de faiblesse et de violence, le Directoire tomba dans un profond discrédit et rendit possible le coup de force du 18 Brumaire.

§ II. — LA QUESTION D'UNE CHAMBRE HAUTE ÉLECTIVE EN 1848

Au lendemain de la Révolution de 1848, le moment paraissait venu de créer un Sénat sur des bases électives. Depuis 1815, la pratique régulière du gouvernement parlementaire reposant sur l'équilibre des pouvoirs avait accoutumé les esprits à l'existence de deux Chambres. Il semblait d'autre part, que le

caractère démocratique du nouveau gouvernement ne permit pas aux Constituants de recourir à un autre mode de recrutement que l'élection. Le suffrage universel venait d'être proclamé et apparaissait comme le principe fondamental du droit constitutionnel nouveau. Il devait, semblait-il, sous des formes diverses, vote direct ou indirect, et en se combinant avec des conditions différentes d'éligibilité, servir à la formation de toute assemblée délibérante. Mais, par un singulier revirement d'opinion, le régime parlementaire, tel qu'il était pratiqué depuis plus de 30 ans, était devenu suspect aux partis; et l'institution d'une Chambre Haute, qui en était une des pièces fondamentales, avait sa part de ce discrédit. Les conservateurs, vivement déçus par l'anéantissement subit de leurs espérances, traitaient la dualité des Chambres de « vieux préjugé » et de précaution inefficace. Quant aux républicains, les yeux sans cesse tournés vers les « grands ancêtres » de la Révolution, et défiants de toute institution qui pût rappeler l'aristocratie, ils rêvaient d'appliquer, et cette fois avec succès, les principes politiques de leurs devanciers de la Constituante et de la Législative.

Dans le rapport que déposa Armand Marrast, au nom de la commission chargée de préparer un projet de Constitution et dans les discours que prononcèrent les champions de l'unité législative, MM. de Lamartine, Dupin, Marcel Barthe, etc., on retrouve les arguments jadis soutenus par les législateurs

de 1790. Ces orateurs rappelaient le principe de l'indivisibilité de la souveraineté populaire. Ils faisaient valoir l'aversion du peuple pour toute création de la monarchie et évoquaient la crainte des conflits entre les deux Chambres. Puis, voulant appuyer leur thèse sur les circonstances où l'on se trouvait, ils se demandaient si un pouvoir législatif divisé pourrait d'une part, contrebalancer l'influence du Président de la République, de l'autre, avoir la force de maîtriser l'esprit révolutionnaire. Avec complaisance, ils s'étendaient sur l'inanité des moyens proposés pour donner aux deux Chambres une diversité nécessaire. Se contenterait-on d'exiger un âge plus élevé des sénateurs que des députés ? Ce serait une mesure bien anodine, et d'ailleurs contre nature puisque, ainsi qu'on le disait dans le langage emphatique de l'époque, elle tendrait à « défaire cette combinaison divine qui mêle les âges divers, pour que les faiblesses d'un âge soient corrigées par la force et la maturité d'un autre âge... (1) ». Imposerait-on aux candidats à la Chambre Haute des conditions de fortune et de services rendus plus rigoureuses que celles imposées aux candidats à la Chambre populaire ? Ne serait-ce pas enfreindre le principe de l'égalité et préparer le rétablissement de classes privilégiées ? Si, à bout de ressources, on se résignait à recruter les deux Chambres de façon absolument identique, n'était-il pas clair qu'elles obéiraient toutes deux aux mêmes

(1) V^e Discours de Lamartine.

influences et que la première serait inhabile à modérer les excès de la seconde ? En forme de conclusion, Armand Marrast cherchait à démontrer que par la création d'un Conseil d'État chargé d'attributions étendues, on pourrait retrouver tous les avantages de la dualité, sans en courir les dangers. « A côté de l'Assemblée unique, disait-il, la Constitution place un Conseil d'État choisi par elle, émanation de sa volonté, délibérant à part, en dehors des mouvements qui peuvent agiter les grandes réunions. Ce corps, composé d'hommes éminents et placé entre l'assemblée qui fait la loi et le pouvoir qui l'exécute, tenant au premier par sa racine, au second par son contrôle sur l'administration, aura naturellement une autorité qui tempérera ce que l'assemblée unique pourrait avoir de trop hardi, ce que le gouvernement pourrait avoir d'arbitraire ».

Malgré la défaveur qui semblait atteindre leurs idées, les partisans des deux Chambres ne laissèrent pas sans réplique ces attaques de leurs adversaires. S'appuyant sur les leçons de l'histoire et sur l'exemple des nations étrangères, ils démontraient que la concentration des pouvoirs entre les mains d'une Assemblée unique avait partout abouti au despotisme ou à l'anarchie ; il fallait, pensaient-ils, organiser la représentation nationale de façon à ce qu'elle rencontrât en elle-même un obstacle à sa toute puissance. « Tout pouvoir, disait M. Duvergier de Hauranne, a besoin d'être sans cesse contenu. La science politique consiste à organiser un système

de freins, de contre-poids, qui, sans entraver le pouvoir dirigeant, le modèrent, le retiennent sur la pente et l'empêchent de se précipiter ». Cette nécessité d'une puissance modératrice est, plus que partout ailleurs, indispensable sous un régime démocratique. C'est la pensée qu'exprimait M. Odilon Barrot en disant : « Puisque notre démocratie ne trouve aucun temps d'arrêt, aucune résistance, ni dans l'organisation communale et départementale, ni dans le droit individuel, ni dans d'autres pouvoirs, ni dans les traditions, ni dans les grandes fortunes, ni dans les privilèges de la naissance, puisqu'elle est seule, c'est en elle que nous voulons trouver le moyen de la modérer et de l'arrêter quand elle s'égarera ». D'autres orateurs s'attachaient surtout à réfuter le sophisme de l'unité de la volonté nationale source d'un pouvoir nécessairement unique. S'il est vrai que cette volonté soit une, ne peut-elle donc pas s'exprimer par des organes différents ? Pourquoi serait-il moins loisible à une nation qu'à un simple citoyen de nommer plusieurs mandataires ? Le Peuple, exerçant sa souveraineté par des délégués, n'y déroge pas plus en nommant deux Chambres qu'une seule. Et d'ailleurs ne trouvait-on pas dans la Constitution que l'on voulait établir la justification même de ce partage des pouvoirs ? On allait placer côte à côte une Chambre et un Président. Empruntant tous deux leur autorité à la volonté nationale, ils pourraient se dire tous deux à un titre égal les représen-

tants du peuple souverain. Qu'allait devenir dès lors l'indivisibilité de la représentation nationale ? Enfin, et c'était là leur argument le plus fort, les tenants de la dualité législative indiquaient comme une source d'inextricables conflits l'absence d'une tierce puissance qui pût amortir les chocs entre le Président et l'Assemblée. Il était à craindre que l'un des pouvoirs ne détruisit l'autre, soit par une absorption lente, soit par un coup d'éclat. Si le Président était d'un caractère faible, il se laisserait dominer par l'Assemblée et, peu à peu, le pays se trouverait gouverné par une nouvelle Convention. Le Président serait-il au contraire, ambitieux et décidé, impatient du joug que prétendrait lui imposer l'Assemblée, il entrerait en lutte ouverte avec les représentants, et, fort de son élection populaire, pourrait triompher d'eux. « Ou par une marche continue, incessante, disait M. Rouher à la séance du 27 septembre 1848, l'Assemblée unique absorbera le pouvoir exécutif ; ou le pouvoir essaiera une révolte dans un moment de crise ». Par une singulière ironie de la fortune, c'était le ministre du futur Empire qui, mieux que tout autre, prévoyait les dangers que la politique de son maître ferait courir aux institutions !

Bien modestes étaient dans leurs conclusions pratiques les amis du système des deux Chambres. Ils admettaient pour leur Sénat, un recrutement par le suffrage universel analogue à celui de la Chambre Basse : seules, certaines conditions d'éligibilité et de fonctionnement auraient maintenu entre les

assemblées quelque diversité. Ce n'est pas que cette quasi-assimilation de deux Chambres répondit à leur idéal politique, mais, pour sauvegarder le principe même de la dualité législative, il n'était pas de sacrifices qu'ils ne fussent prêts à consentir. M. Duvergier de Hauranne avait d'abord demandé que les membres de la Haute Assemblée fussent choisis dans certaines catégories de citoyens; mais, accusé d'« aristocratie », il y avait ensuite renoncé et s'en était rapporté à la clairvoyance des électeurs : « Ceux-ci comprendront, déclara-t-il, l'utilité, la convenance de placer certains hommes dans une Chambre plutôt que dans l'autre, selon leur caractère, selon leurs antécédents, selon la nature de leur esprit. C'est avoir dans le suffrage universel une grande confiance, mais on ne peut plus chercher ailleurs que dans le bon sens universel les conditions de l'ordre ». Il se contenta de réclamer pour la Chambre Haute un nombre restreint de membres, un mandat de longue durée, des garanties d'âge et de renouvellement partiel. Semblable évolution semble s'être produite dans les idées de M. Odilon Barrot. Subissant l'ascendant des institutions américaines, il songea d'abord à confier aux conseils généraux la mission de nommer les sénateurs. Mais, craignant que les élus de ce vote restreint ne fussent inhabiles à maîtriser les écarts de l'assemblée populaire, il assigna bientôt le suffrage universel comme origine aux deux Assemblées : « C'est dans la démocratie seule, disait-il, que nous voulons prendre le moyen de l'arrêter quand elle s'égarrera ».

Si résolu était alors le parti pris de l'opinion publique que ces tentatives mitigées et anodines d'institution d'un Sénat se heurtèrent à une invincible opposition. Lorsqu'on mit aux voix l'adoption de l'amendement proposé par MM. Duvergier de Hauranne et Rouher en faveur de l'établissement d'une seconde Chambre, cet amendement fut repoussé par 530 voix contre 289 (1). Ne se tenant pas pour battus, les adversaires du pouvoir législatif unique proposèrent que la solution adoptée ne fût que provisoire et demandèrent qu'on réservât l'avenir. Cette fois, on ne leur permit même pas de développer leur amendement.

Après le coup d'État du 2 décembre et l'établissement de l'Empire, un Sénat fut institué, dont les membres étaient nommés par l'Empereur. Il ne constituait d'ailleurs pas un rouage législatif : son rôle essentiel était de veiller au maintien de la Constitution et à l'accord des lois nouvelles avec l'esprit de cette Constitution. Il ne devint une assemblée parlementaire qu'au jour où le gouvernement de Napoléon III entra dans les voies libérales. Pour assister à de nouveaux efforts vers la création d'un Sénat électif, il faudra attendre désormais les années qui suivirent la guerre de 1870. C'est donc aux travaux de l'Assemblée Nationale que nous devons maintenant nous reporter.

(1) V. *Moniteur*, année 1848, n° 272.

§ III. — LES PRINCIPAUX PROJETS
DE CRÉATION D'UNE CHAMBRE HAUTE
DEVANT L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Durant les premiers temps de son existence, l'Assemblée Nationale eut des soucis plus pressants que l'élaboration d'institutions nouvelles. Les négociations avec un ennemi vainqueur, la lutte contre la Commune révolutionnaire, maîtresse de Paris, accaparèrent tous ses instants. Ce n'est qu'au sortir de cette tourmente qu'elle put songer à l'avenir et faire appel aux architectes constitutionnels. M. Dufaure, vice-président du Conseil, proposa alors, au nom de M. Thiers, la nomination d'une Commission de trente membres dont la mission serait de présenter un projet réglant les attributions des pouvoirs publics. Cette Commission, connue sous le nom de Commission des Trente, se mit à l'œuvre dans les dernières semaines de 1872 et, le 21 février 1873, déposa son rapport. Elle y proclamait comme un principe indiscutable la dualité législative et affirmait que « l'Assemblée ne se séparerait pas avant d'avoir statué sur les attributions et la création d'une seconde Chambre. » Ces conclusions, bien que combattues avec véhémence par Louis Blanc et quelques autres membres, furent adoptées par l'Assemblée, qui, le 13 mars 1873,

invita le Gouvernement à présenter, en se basant sur elles, un projet de loi sur l'organisation des pouvoirs.

Le premier grand projet, œuvre du ministère Dufaure, fut déposé à l'Assemblée le 19 mai 1873, quelques jours seulement avant la chute de M. Thiers (1). Son but, déclarait l'exposé des motifs, était, « en évitant toute proclamation fastueuse » de chercher « l'organisation positive et pratique du Gouvernement républicain, découlant naturellement et nécessairement de l'état présent des choses ». Sur l'utilité des deux Chambres, il n'insistait guère. N'était-elle pas reconnue de tous et un vote exprès de l'Assemblée ne l'avait-il pas consacrée ? Le mode de recrutement du nouveau Sénat donnait lieu à plus de développements. Moins nombreux que la Chambre Basse, il serait électif et émanerait du suffrage universel. M. Dufaure développait alors avec complaisance les avantages que présenterait pour la Haute Assemblée une élection à deux degrés. Mais il n'osait s'y arrêter, craignant que ce procédé ne parût « une nouveauté compliquée à laquelle le pays ne s'attacherait pas et refuserait même de s'associer en donnant l'exemple si fâcheux d'abstentions nombreuses ». Issue d'une élection sans vie et entourée de l'indifférence générale, « cette Assemblée, pensait-il, douterait elle-même de sa force et apparaîtrait aux yeux de la nation comme un vain simulacre ». Voulant avant tout que le Sénat ne

(1) *Annales de l'Assemblée Nationale*, t. XVIII. Annexes, p. 3.

parût en rien l'inférieur de l'autre Chambre, le Ministre concluait donc en proposant le suffrage universel direct.

Par l'institution de ce collège électoral unique, le Sénat risquait de se confondre avec la Chambre et semblerait inhabile au rôle spécial auquel il serait appelé. C'est ce que comprirent les auteurs du projet. Aussi cherchèrent-ils par des conditions plus rigoureuses d'âge et d'éligibilité ainsi que par la longue durée du mandat à donner à la Haute Assemblée un caractère et une originalité propres. Les Sénateurs ne pouvaient être âgés de moins de 35 ans et devaient être élus pour une durée de dix ans : ils auraient été renouvelables par cinquièmes tous les deux ans. Le choix des électeurs n'était pas entièrement libre : il devait nécessairement se porter — c'était là le trait dominant du système — sur des citoyens compris dans les catégories d'éligibles énumérées par la loi. « Il importe, disait l'exposé des motifs, de conserver à l'Assemblée ce caractère vraiment sénatorial qui consiste dans l'autorité de l'expérience. Elle sera recrutée parmi les citoyens en offrant des signes au moins apparents ». Ces catégories étaient au nombre de quinze : elles comprenaient les membres de la Chambre des représentants et les anciens députés, les ministres et les anciens ministres, puis les membres des autres grands corps de l'Etat, Conseil d'Etat, Cour de Cassation, Cour des Comptes ; venaient ensuite de hauts fonctionnaires de l'ordre administratif, reli-

gieux et judiciaire ainsi que les maires des villes au-dessus de 100.000 habitants (1). Comme le fait justement remarquer M. Esmein, dans ses « *Éléments de Droit Constitutionnel* », « c'était, transposé et simplifié en vue de cette adaptation nouvelle, le

(1) Art. 5 du projet :

Ne peuvent être élus aux fonctions de Sénateur que :

1° Les membres de la Chambre des Représentants ;

2° Les anciens membres des Assemblées législatives ;

3° Les ministres et anciens ministres ;

4° Les membres du Conseil d'État, de la Cour de Cassation et de la Cour des Comptes ;

5° Les présidents et anciens présidents des Conseils Généraux ;

6° Les membres de l'Institut ;

7° Les membres nommés du Conseil supérieur du Commerce, de l'Agriculture et de l'Industrie ;

8° Les cardinaux, archevêques et évêques ;

9° Les Présidents des deux Consistoires de la Confession d'Augsbourg qui comptent le plus grand nombre d'électeurs et des douze Consistoires de la religion réformée qui comptent le plus grand nombre d'électeurs ;

10° Le président et le grand rabbin du Consistoire central des Israélites de France ;

11° Les maréchaux et généraux de division, les amiraux et vice-amiraux en activité de service ou dans le cadre de réserve, les gouverneurs de l'Algérie et des trois grandes colonies ayant exercé leurs fonctions pendant 5 ans ;

12° Les préfets en activité de service ;

13° Les maires des villes au-dessus de 100.000 habitants ;

14° Les fonctionnaires qui ont rempli pendant 10 ans les fonctions de directeur dans les administrations centrales des ministères ;

15° Les magistrats en retraite qui ont appartenu à la Cour de Cassation, aux Cours d'Appel, ou qui ont rempli les fonctions de président d'un Tribunal Civil.

système que la Charte de 1830 avait introduit pour le recrutement de la Chambre des Pairs ; d'après l'article 31 (modifié par la loi du 29 décembre 1831) le Roi qui nommait les Pairs ne pouvait les choisir que sur une liste de notabilités comprenant de nombreuses catégories. Le projet de M. Thiers, transférant au suffrage universel le droit de nommer les membres du Sénat, restreignait ses choix, comme la Charte avait jadis restreint ceux de Louis-Philippe ». Une dernière particularité remarquable du projet était l'égalité de représentation de tous les départements. Quelle que fût leur population, ils devaient élire trois sénateurs. « Tandis que l'élection des représentants paraît avoir pour principal objet la représentation du nombre, nous avons pensé, disait M. Dufaure, que pour l'élection sénatoriale, on devait beaucoup moins tenir compte du chiffre des populations. Nous voyons dans le sénateur le représentant de cette unité morale dont le temps a fait une unité historique, le département, sans tenir aucun compte de l'inégalité des populations ». Les départements auraient donc élu 258 sénateurs, chiffre qui, avec le Territoire de Belfort, l'Algérie et les Colonies, aurait été porté à 265.

C'était là un emprunt évident fait aux institutions américaines en même temps qu'une conséquence du principe excellent de la représentation des groupements territoriaux. Mais on s'est demandé si, en fait, cette application d'une idée bonne en elle-même eût produit d'heureux résultats. Peut-on comparer le

département français, circonscription artificielle. découpée selon le caprice des géomètres, et l'Etat américain doté d'une complète autonomie et centre d'une vie locale intense? Tout au moins eût-il fallu, pour que cette mesure se comprît, qu'elle ne restât pas isolée et ne fût que le début d'une série de réformes décentralisatrices faisant du département une unité politique bien vivante. Alors le Sénat, chargé de garantir cette indépendance régionale, eût reposé sur une base sérieuse.

Nous n'avons pas à rappeler comment ce projet de Constitution qui impliquait l'acceptation définitive de la République souleva les résistances de l'Assemblée Nationale. Mécontents des tendances de M. Thiers qui s'orientait de plus en plus vers la Gauche, trois cent vingt représentants signèrent une interpellation sur la politique générale du Gouvernement. M. Thiers, usant d'une disposition de la loi du 13 mars 1873, voulut répondre en personne à ses contradicteurs. Le débat dura deux jours et se termina par un ordre du jour qu'avait repoussé le Président. Celui-ci donna immédiatement sa démission; et, le même jour, l'Assemblée pourvut à son remplacement en nommant le Maréchal de Mac-Mahon.

Avant d'aborder les efforts d'organisation constitutionnelle tentés par le nouveau Gouvernement, il nous reste à mentionner divers projets d'établissement d'une Chambre Haute, déposés vers la même époque, et émanant de l'initiative parlementaire.

L'un de ces projets était l'œuvre de M. le marquis d'Andelarre. Il tendait à répartir tous les électeurs en trois classes selon le chiffre de leurs contributions. Une première classe aurait compris les contribuables payant moins de deux cents francs ; une seconde classe, ceux payant de deux à trois cents francs ; enfin la troisième, ceux dont les contributions directes s'élèveraient au-dessus de trois cents. A chacun de ces collèges, la loi aurait attribué un certain nombre de sièges sénatoriaux. Comme le rapport entre le nombre des électeurs compris dans un collège et celui des sénateurs élus par ce collège n'aurait pas été constant, il en serait résulté que le vote de tous les citoyens n'aurait pas pesé du même poids dans la balance électorale. Médiocre fut le succès de cette combinaison qui présentait le grand inconvénient de partager la nation en catégories rivales, sinon ennemies.

Tout autre fut la proposition de M. Pradié qui demandait que la Chambre Haute fût la représentation de l'élite des corps sociaux. D'après lui, les Sénateurs auraient dû être nommés par les communes, les départements, la magistrature, l'armée, l'Institut, les facultés, la finance, l'industrie, le commerce, les établissements charitables, les conseils de prud'hommes, le clergé. « Ces groupes et ces corps vivants organisés, disait-il, ne sont autre chose que la société moderne dans son plein exercice ».

Un amendement déposé par M. Pagès-Duport,

reposait sur une idée beaucoup plus simple. Les Sénateurs auraient été élus par les députations des différents départements. Ainsi la Haute Assemblée eût été l'émanation de la Chambre Basse. La nomination par départements présentait le grand avantage de donner une représentation à la minorité. Si les députés avaient, en effet, procédé en réunion plénière à la désignation des sénateurs, le parti le plus nombreux l'eût emporté sur toute la ligne. Au contraire, avec un collège électoral divisé, il y avait des chances pour que la minorité pût sortir victorieuse de la lutte dans certaines circonscriptions.

Nous citerons enfin la conception imaginée par M. de Douhet et inspirée évidemment par les souvenirs de l'an VIII. Elle aboutissait à la création de trois Assemblées, dont deux eussent été électives et dont la troisième, le Sénat, se serait composé pour les deux tiers de membres de droit et, pour le reste, de Sénateurs désignés par le Chef de l'État. Ce Sénat eût constitué un Corps politique dirigeant, une sorte de conseil privé du Chef de l'État. Il aurait joint au pouvoir constituant des attributions diplomatiques et internationales ; tribunal supérieur en matière politique, il eût été juge des conflits entre le pouvoir exécutif et les assemblées législatives.

Tous ces projets, plus théoriques que pratiques, restèrent dans la pénombre et n'eurent jamais grande chance d'aboutir. Aussi pouvons nous les laisser de côté pour nous attacher au grand plan de

réorganisation politique tracé par M. le duc de Broglie, et déposé au nom du gouvernement du maréchal de Mac-Mahon, le 15 mai 1874. Parmi les dispositions de ce projet, nous détacherons pour les étudier celles relatives à l'organisation d'une Chambre Haute (1).

Dans l'exposé des motifs, le duc de Broglie montre le rôle qui doit être celui d'une Chambre Haute et les services que l'on est en droit d'en attendre. C'est cette mission et ce rôle qu'il ne faut jamais perdre de vue en organisant le recrutement des Assemblées législatives. « Si tout ce qu'on attend d'une seconde Chambre, dit-il, est un contrôle utile sur les décisions de la première, le mode pour la constituer est tout indiqué. On peut s'adresser aux mêmes électeurs, investir ensuite l'une et l'autre assemblée des mêmes pouvoirs, et ces deux institutions toutes pareilles, placées sur deux lignes parallèles, se renverront les projets de loi l'une à l'autre... Mais si quelque chose de plus est demandé à la seconde Chambre qu'une œuvre de résistance et de contrôle, si elle est appelée à certains jours, dans les conflits qui s'élèvent entre le pouvoir exécutif et une assemblée populaire, à interposer une autorité médiatrice, elle ne doit point alors se confondre à son origine avec l'Assemblée même qu'elle est chargée de tempérer. Deux Assemblées, issues du même suffrage, seront animées du même esprit, souvent des mêmes passions ; et le pouvoir

(1) *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXI, p. 36 et seq.

qui serait menacé par l'une d'elles, loin de trouver dans l'autre un auxiliaire, rencontrerait en face de lui deux adversaires dont l'union doublerait les forces. Il faut donc, si on veut que l'institution porte les fruits désirés, que le principe d'autorité dont le pouvoir est dépositaire et qui est si méconnu de nos jours, compte, dans la seconde Chambre, en vertu de sa composition, des défenseurs assurés ».

Continuant son argumentation, le duc de Broglie cherche ensuite à prouver que le suffrage universel, « image assez exacte de la majorité numérique des citoyens », ne représente pas, de manière assez complète, « les diverses forces intellectuelles qui concourent à l'éclat comme au développement d'une nation ». « Le suffrage universel, en faisant à tous les électeurs une part rigoureusement égale de droits, fera-t-il une part suffisante au mérite, à l'illustration, à l'utile emploi du capital et de l'intelligence, à tout ce qui s'élève en un mot au-dessus du niveau commun de la foule ? N'éprouvera-t-il pas, au contraire, trop souvent les atteintes de cette méfiance ombrageuse contre les distinctions les plus légitimes, triste sentiment que les publicistes de tous les âges ont toujours représenté comme la pente dangereuse des démocraties pures ? » Cet écueil serait d'autant plus à redouter que le corps électoral de la Chambre Basse reposerait sur les bases les plus larges : du moins devrait-on l'éviter pour le recrutement de la Haute Assemblée. « C'est à elle à recueillir et à doter d'une influence légitime

tous les mérites, tous les intérêts, appelons les par leur nom, tous les droits que le choix populaire est exposé à méconnaître ».

Appuyé sur ces raisonnements théoriques, le projet du Gouvernement proposait la création d'une Chambre Haute qui prendrait le nom de « Grand Conseil », « celui de Sénat rappelant en France les souvenirs d'un régime différent de celui que l'on voulait établir ». Ce devait être une Assemblée composite, comprenant : « 1° des membres élus par les départements ; 2° des membres de droit ; 3° des membres nommés à vie par décret du Président de la République rendu en Conseil des ministres ». Les membres de droit, peu nombreux, devaient être quelques hauts dignitaires de l'ordre religieux, militaire ou judiciaire. — Le Président de la République pouvait nommer 150 membres au « Grand Conseil ». Il devait les prendre parmi les citoyens appartenant à des catégories fixées d'avance. Dix membres seulement pouvaient être choisis en dehors de toute catégorie « parmi les citoyens qui ont rendu des services éminents à l'État ». Les membres nommés par le Président de la République l'étaient à titre inamovible : c'était la garantie de leur indépendance. — Dans les départements, un collège électoral spécial élisait un nombre de membres variant de un à trois, suivant la population. Les membres étaient élus pour 7 ans. Aucune condition originale d'éligibilité n'était exigée d'eux : il suffisait qu'ils fussent citoyens français, âgés de 35 ans et

jouissant de leurs droits civils et politiques. Le collège électoral du département comprenait quatorze catégories d'électeurs. C'étaient de hauts fonctionnaires ou anciens fonctionnaires de tous ordres, des ministres des cultes reconnus par l'État, des membres des Assemblées électives départementales ou d'arrondissement, des notabilités du barreau, etc. A ces catégories s'ajoutait pour le département de la Seine, les membres des grands Corps de l'État (Conseil d'État, Cour de Cassation, Cour des Comptes, etc.) et ceux de certaines institutions savantes (Institut, Collège de France, etc.). Une large part était en outre faite aux possesseurs de la propriété foncière ou commerciale, dans la proportion où ils participent aux charges de l'État. « La propriété, disait l'exposé des motifs, soutien du travail et source de la richesse publique, mais objet de tant de menaces dans les jours de bouleversement social, a droit à avoir des organes spéciaux dans l'Assemblée qui doit servir de principal appui aux intérêts conservateurs. » En conséquence la liste des électeurs départementaux portait « les contribuables du département les plus imposés à la contribution foncière en nombre égal aux deux sixièmes du collège électoral entier, et les plus imposés à la contribution des patentes en nombre égal au sixième du collège entier » (1).

(1) Voici les textes du projet de loi relatif au recrutement du Grand Conseil :

Art. 4. — Le Grand Conseil est composé :

1° De membres élus par les départements ;

Le nombre total des membres du Grand Conseil devait être d'un peu plus de 300. « C'était assez,

2° De membres de droit ;

3° De membres nommés par décret.

Art. 5. — Nul ne peut être membre du Grand Conseil s'il n'est Français, âgé de 35 ans et jouissant de ses droits civils et politiques.

Art. 6. — Les membres élus par les départements sont choisis par un collège électoral composé :

1° Des représentants et anciens représentants du département ;

2° Des conseillers généraux du département ;

3° Des conseillers d'arrondissement du département ;

4° Des présidents, vice-présidents, conseillers de Cour d'appel, des présidents, vice-présidents et juges titulaires des tribunaux de première instance siégeant dans le département ;

5° Des archevêques, évêques, membres des chapitres diocésains et curés inamovibles du département ;

6° Des présidents des Consistoires protestants et israélites du département ;

7° Des membres des tribunaux et chambres de commerce du département ;

8° Des bâtonniers et anciens bâtonniers de l'ordre des avocats, des présidents des chambres de notaires et d'avoués du département ;

9° Des doyens et professeurs des Facultés siégeant dans le département ;

10° Des officiers généraux et supérieurs en retraite des armées de terre et de mer et, dans les mêmes conditions, des fonctionnaires des départements de la Marine et de la Guerre qui leur sont assimilés par décret ;

11° Des présidents et vice-présidents de Chambres, des conseillers et juges honoraires domiciliés dans le département ;

12° Des fonctionnaires de l'ordre administratif et judiciaire en activité ou en retraite après vingt ans de service dans la même administration, dont la liste est donnée dans les tableaux annexés ;

disait-on, pour qu'un débat sérieux s'établisse en évitant le tumulte des assemblées trop nombreuses. »

13° Des grands-croix, grands-officiers et officiers de la Légion d'honneur domiciliés dans le département ;

14° Des contribuables du département les plus imposés à la contribution foncière, en nombre égal au 2/6^e du collège entier, et des plus imposés à la contribution des patentes, en nombre égal au 6^e du collège entier.

Art. 7. — Font partie, en outre, du collège électoral du département de la Seine les membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des Comptes, les membres de l'Institut, de l'Académie de médecine, du Collège de France, les professeurs du Jardin des Plantes et de la Bibliothèque nationale.

Art. 8. — Chaque département nomme un membre du Grand Conseil quand la population est au-dessous de 300.000 habitants, deux quand la population est de 300 à 600.000 habitants, trois quand la population est de 600.000 et au-dessus.

L'élection a lieu au chef-lieu du département et au scrutin de liste.

Art. 12. — Les membres faisant de droit partie du Grand Conseil sont :

1° Les cardinaux ;

2° Les maréchaux et amiraux ;

3° Les premiers présidents de la Cour de Cassation et de la Cour des Comptes.

Art. 13. — Les membres nommés par le Pouvoir Exécutif peuvent être au nombre de 150 et doivent être choisis dans les catégories suivantes, sauf l'exception indiquée au chapitre ci-après :

1° Les membres de la Chambre des Représentants ;

2° Les anciens membres des Assemblées législatives ;

3° Les ministres et anciens ministres ;

4° Les membres du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation, de la Cour des Comptes et les procureurs généraux près les mêmes Cours ;

A la différence des Représentants, ils n'auraient reçu ni traitement, ni indemnité.

5° Les premiers présidents de Cours d'appel et les procureurs généraux près ces Cours ;

6° Les présidents et anciens présidents des Conseils Généraux ;

7° Les membres de l'Institut ;

8° Les membres nommés des Conseils supérieurs du Commerce, de l'Agriculture et de l'Industrie ;

9° Les archevêques et évêques.

10° Les présidents des deux consistoires de la Confession d'Augsbourg qui comptent le plus grand nombre d'électeurs et des deux consistoires de la religion réformée qui comptent le plus grand nombre d'électeurs ;

11° Le président et le grand rabbin du Consistoire central des Israélites de France.

12° Les ambassadeurs et ministres plénipotentiaires en activité ou en retraite ;

13° Les généraux de division, les vice-amiraux en activité de service et dans le cadre de réserve, les gouverneurs de l'Algérie et des colonies ;

14° Les préfets en activité de service.

15° Les maires des villes de 100.000 âmes.

16° Les fonctionnaires qui ont rempli pendant dix ans les fonctions de directeurs ou de secrétaires généraux dans les administrations centrales des ministères ;

17° Les inspecteurs généraux des ponts et chaussées et des mines ;

18° Le Gouverneur et le Régent de la Banque de France.

Art. 14. — Dix membres peuvent être choisis en dehors de ces catégories parmi les citoyens qui ont rendu des services éminents à l'État.

Art. 15. — Les membres élus du Grand Conseil par les départements ne seront pas soumis à réélection avant sept ans. Les membres nommés par le Président sont inamovibles, sous réserve pour les uns et les autres des droits conférés au Congrès conformément à l'art. 23.

Ainsi formé, le Grand Conseil, dans la pensée de ses fondateurs réunirait l'élite de la nation. Le duc de Broglie se défendait d'avoir voulu constituer une oligarchie ou une caste privilégiée. « Ceux que nous appelons, disait-il, sont tous ceux qui s'élèvent sans distinction des rangs dont ils sont sortis, tous les fils de leurs œuvres, tous les parvenus de l'intelligence et du travail. »

Le projet d'organisation d'une Chambre Haute ne sombra pas avec le ministère du duc de Broglie. Il fut repris par la Commission des Trente, et, dans le rapport élaboré au nom de cette Commission par M. Lefèvre-Pontalis, nous le retrouvons dans ses grandes lignes (1).

L'idée directrice était la même. « La Commission, dit le rapport, a voulu faire appel pour le recrutement du Sénat à toutes les forces sociales autres que celles du nombre. » Les applications du principe ne variaient guère. La Chambre Haute comprendrait 300 membres. Cent cinquante d'entre eux étaient soit membres de droit, soit nommés par le Chef de l'État dans certaines catégories et, dans ce dernier cas, inamovibles. Les autres étaient élus pour neuf ans par les départements et renouvelables par tiers tous les trois ans. Seuls, les collèges électoraux des départements avaient subi d'assez importantes modifications. Ils avaient été élargis et étaient arrivés à comprendre pour toute la France, 131.000

(1) Rapport de M. Lefèvre-Pontalis, 3 août 1874. *Ann. Ass. Nat.*, t. XXXIV. Annexes, p. 469.

électeurs. On y avait introduit des délégués des conseils municipaux : on espérait ainsi intéresser ces assemblées aux affaires du pays sans gonfler démesurément les cadres électoraux, ce qui serait arrivé si on avait admis au vote tous les conseillers communaux. En fin de compte, les collèges électoraux étaient formés pour deux sixièmes par les représentants de la propriété foncière, pour un sixième par les patentables de la grande industrie, pour les trois derniers sixièmes par les notables du suffrage universel, hauts fonctionnaires, membres du clergé, de la magistrature, etc.

Sur un autre point, la Commission avait apporté une modification de moindre importance : elle avait porté de 35 à 40 ans l'âge de l'éligibilité. Renonçant à l'appellation de « Grand Conseil », elle avait enfin rétabli celle de Sénat.

La discussion en séance publique commença le 25 janvier 1875. Le projet se brisa contre une coalition de la Gauche, de l'Extrême-Droite et des Bonapartistes. Cette coalition fit adopter une motion présentée par M. Pascal Duprat et qui, reprenant le projet Dufaure, tendait à la nomination du Sénat par le suffrage universel. En même temps, était voté un amendement émanant de M. Bardoux et rétablissant les catégories d'éligibles. C'était l'effondrement de l'édifice élevé par le duc de Broglie et que la Commission des Trente avait fait sien.

Mais cette majorité de hasard, réunion momentanée d'éléments hétérogènes, ne pouvait, après

avoir détruit, s'entendre pour préparer une combinaison nouvelle. Le Gouvernement, sentant qu'il glisserait sur une pente dangereuse, refusa d'intervenir dans la suite du débat. « Il ne pouvait, sans désertier les intérêts conservateurs, s'associer aux décisions prises. Il croyait dès lors de son devoir d'en prévenir l'Assemblée avant que ces décisions ne devinssent définitives (1) ». Les éléments de droite se ressaisirent alors et, par 368 voix contre 345 refusèrent de persévérer dans la voie où l'on venait d'entrer.

Ces échecs successifs de toute tentative d'organisation laissaient la représentation nationale dans une situation difficile. Profitant des événements qui semblaient vouer à l'impuissance les efforts de l'Assemblée, les membres de la gauche, par la voix de M. Henri Brisson, demandèrent sa dissolution et l'élection d'une Chambre nouvelle dont la mission serait exclusivement constituante. Combattue par tous les groupes de la majorité, cette motion fut immédiatement repoussée (2).

Il fallait cependant se remettre à l'œuvre et recommencer le travail si péniblement échafaudé. Trois nouvelles propositions émanant de l'initiative parlementaire furent déposées au bureau de l'Assemblée, l'une par M. Waddington, une autre par M. Vautrain, la troisième par M. Clapier. Elles furent

(1) Voir discours de M. le général de Cissey, vice-président du Conseil, *Annales de l'Assemblée Nationale*, t. XXXVI, p. 484.

(2) *Journal Officiel*, 13 février 1875.

renvoyées sur le champ à la commission des lois constitutionnelles pour y être examinées.

La proposition de M. Waddington tendait à faire élire les sénateurs par les Conseils généraux et d'arrondissement, par les membres de l'Institut et de l'Assemblée nationale. On eût obtenu de la sorte un collège d'un peu plus de 6000 électeurs, « habitués aux affaires publiques, ayant les connaissances et l'expérience qui sont la garantie d'un bon choix ». A ce projet, M. Cezanne demanda l'adjonction d'un amendement qui aurait introduit dans le collège les délégués des Conseils municipaux.

Le système préconisé par M. Vautrain reposait sur l'élection à deux degrés. Les assemblées primaires se seraient composées de tous les électeurs du canton : c'eût été le suffrage universel. Ils auraient désigné à raison de un pour cent des électeurs du second degré ; et ceux-ci auraient procédé à l'élection sénatoriale.*

Enfin le projet de M. Clapier comportait un Sénat de 260 membres. Parmi eux, 86 eussent été nommés par le Président de la République et inamovibles ; 174 auraient été élus à temps par le suffrage universel dans les départements, le territoire de Belfort et l'Algérie.

Au milieu de ces opinions divergentes apparut alors la solution transactionnelle qui, présentée par M. Wallon et forte de l'appui des groupes du centre, devait, après divers remaniements, devenir la loi constitutionnelle. Le Sénat, d'après la rédaction

primitive du projet, se composerait de 300 membres, dont 75 inamovibles, choisis par le Président de la République, et 225 élus pour neuf ans dans les départements par un collège électoral formé des députés du département, des conseillers généraux et d'arrondissement, et d'un délégué élu par chaque Conseil municipal avec adjonction des plus fort imposés, en nombre égal aux conseillers municipaux.

Dans les négociations préliminaires entre groupes, et dans les débats de l'Assemblée, deux opinions ne tardèrent pas à se révéler. L'une, plus conservatrice, était soutenue par la Commission constitutionnelle, et par son rapporteur M. Lefèvre-Pontalis. Elle demandait qu'un plus grand nombre de sièges sénatoriaux, 100 au lieu de 75, fussent attribués à la nomination du chef de l'Etat (1). L'autre, plutôt démocratique, exigeait que l'on renonçât à adjoindre aux Conseils Municipaux les plus imposés et désirait la suppression des inamovibles. Par des concessions réciproques, la Gauche modérée et les Centres arrivèrent à s'entendre. La Gauche se résigna à accepter l'inamovibilité pour 75 sénateurs, mais, de son côté, le Centre-Droit consentait à substituer, pour ces inamovibles, à la désignation par le Président de la République, l'élection par l'Assemblée Nationale et, plus tard, par le Sénat lui-même.

(1) Rapport supplémentaire de M. Lefèvre Pontalis. Séance du lundi 22 fév. 1875. Voir *Journ. Off.*, mardi 23 fév. 1875, p. 1372 et suiv.

Enfin, autre concession aux idées républicaines, on renonçait à l'adjonction des plus imposés.

Ouverte le 22 février 1875, la discussion fut rapidement menée. Nombreux furent pourtant les amendements et les dispositions additionnelles jetées en travers du débat (1). Mais l'union de la Gauche et des Centres repoussa tous les assauts. L'urgence fut déclarée et le projet admis par 435 voix contre 234 (24 février 1875). Une loi organique vint, le 2 août suivant, régler le détail des élections.

En résumé, le nouveau Sénat comprenait 300 membres. Soixante-quinze d'entre eux étaient inamovibles : ils devaient être choisis par l'Assemblée Nationale ; puis, au fur et à mesure des décès ou des démissions, le Sénat pourvoierait aux vacances. Les 225 autres sénateurs étaient électifs. Le Collège électoral qui les nommait se composait dans chaque département, des députés, des membres des Conseils généraux et d'arrondissement, des délégués municipaux, à raison de un par commune (2). Ce

(1) Amendements Raoul Duval, Jean Brunet, de Clercq, dispositions additionnelles de M. Delpit. Voir *Journal Off.*, 24 et 25 fév. 1875.

(2) Texte constitutionnel. Loi du 24 février 1875, relative à l'organisation du Sénat.

Art. 1^{er}. — Le Sénat se compose de 300 membres ; deux cent vingt-cinq élus par les départements et les colonies, et soixante-quinze élus par l'Assemblée Nationale.

Art. 2. — (Répartition des sièges par départements).

Art. 3. — Nul ne peut être sénateur, s'il n'est Français, âgé

dernier élément était prépondérant, c'était avec raison qu'on a pu dire du Sénat qu'il devenait le « Grand Conseil des Communes de France ». Le mandat sénatorial avait une durée de neuf années et les renouvellements s'opéraient par tiers tous les trois ans. Il suffisait pour pouvoir faire partie du Sénat, d'être Français, âgé de 40 ans et de jouir de ses droits civils et politiques.

Si on examine cette organisation, on remarque bien vite que ses deux traits les plus originaux et les plus caractéristiques, sont l'institution de sénateurs à vie, et l'égalité de tous les conseils municipaux.

de quarante ans au moins, et s'il ne jouit de ses droits civils et politiques.

Art. 4. — Les sénateurs des départements et des colonies sont élus à la majorité absolue, et, quand il y a lieu, au scrutin de liste, par un collège réuni au chef lieu du département ou de la colonie, et composé : 1^o des députés ; 2^o des conseillers généraux ; 3^o des conseillers d'arrondissement ; 4^o des délégués élus, un par chaque conseil municipal, parmi les électeurs de la commune. Dans l'Inde française, les membres du Conseil colonial ou des Conseils locaux, sont substitués aux conseillers généraux, aux conseillers d'arrondissement et aux délégués des conseils municipaux. Ils votent au chef-lieu de chaque établissement.

Art. 5. — Les sénateurs nommés par l'Assemblée sont élus au scrutin de liste et à la majorité absolue des suffrages.

Art. 6. — Les sénateurs des départements et des colonies sont élus pour neuf années, et renouvelables par tiers tous les trois ans.

Art. 7. — Les sénateurs élus par l'Assemblée sont inamovibles. En cas de vacance par décès, démission ou autre cause, il sera dans les deux mois pourvu au remplacement par le Sénat lui-même.

L'Assemblée Nationale ou tout au moins ses éléments de droite, avaient attaché une grande importance à la création d'inamovibles indépendants des élections locales. On voulait par là ménager une place à des hommes éminents, qu'un scrutin populaire eût pu méconnaître. On pensait aussi que, placés en dehors des luttes de partis, ces inamovibles envisageraient les événements avec plus d'impartialité et une plus grande hauteur de vues. Enfin les circonstances politiques et les contingences du moment n'étaient pas restées étrangères à leur création. Craignant que, dans le pays, l'état de l'opinion publique ne se fût modifié, l'Assemblée voulait, en quelque sorte, se survivre à elle-même, et imprégner de son esprit le nouveau Parlement.

Plus essentielle encore sembla à la majorité l'égalité de toutes les communes dans le collège électoral. « Nous n'avons pas voulu, disait le rapport de la Commission, donner aux grandes communes plus de délégués qu'aux petites. C'eût été donner raison à ceux qui n'auraient pas manqué dès lors de réclamer la représentation proportionnelle des communes. Nous aurions reconnu sous une autre forme la loi du nombre et c'est le contre-poids de la loi du nombre que nous avons voulu créer en organisant le Sénat (1) ». La commune avait été choisie comme constituant l'unité morale la plus ancienne et la plus vivace qui existe en notre pays. Seule, elle a survécu à toutes les révolutions,

(1) *Journ. Off.* du 24 février 1875, p. 1373.

gardant son individualité, son territoire, son nom, ses traditions. De plus, la prépondérance qu'une semblable organisation donnait aux éléments ruraux ne pouvait déplaire à l'Assemblée Nationale dont elle servait les visées conservatrices.

Sur cette Chambre Haute de 1875, il est difficile de porter un jugement d'ensemble. C'est qu'elle ne fut ni l'œuvre d'un homme, ni l'application des doctrines politiques d'un parti. Née des concessions réciproques que se firent des groupes divers désireux de satisfaire les impatiences du pays, elle fut essentiellement éclectique. Mais, comme la plupart des transactions, elle n'arriva à donner entière satisfaction à personne. Réactionnaire aux yeux des républicains qui considéraient comme contraire à la souveraineté populaire la prépondérance accordée aux éléments ruraux, elle semblait, au contraire, trop démocratique à ceux qui eussent voulu adapter à la forme républicaine des institutions monarchiques. Pour que ce Sénat se fût maintenu dans sa forme primitive, il eût fallu que les partis eussent gardé leurs positions respectives et que, par un équilibre constant, aucun d'eux n'eût jamais été en état de faire prévaloir exclusivement ses idées. Le triomphe complet d'une des factions se disputant le pouvoir devait fatalement amener la révision de l'œuvre de l'Assemblée Nationale : c'est ce qui arriva en 1884.

§ IV. — LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DE 1884.

Aussi longtemps que dura la présidence du Maréchal de Mac-Mahon, l'organisation du Sénat parut hors de toute atteinte. La loi du 24 février 1875 disposait, dans son article 8, que jusqu'à l'expiration des pouvoirs du Maréchal, aucune révision constitutionnelle ne pouvait être entreprise que sur la proposition du Président de la République. De plus, l'âpreté des luttes politiques et l'incertitude que laissaient planer sur les destinées futures de la France ces combats de chaque jour ne permettaient guère l'éclosion de projets d'avenir. Désireux de ne pas effrayer les électeurs par des essais de politique radicale, les partis de gauche se cantonnaient strictement sur le terrain constitutionnel et cherchaient à se poser en défenseurs des institutions établies contre les entreprises monarchiques des conservateurs. C'est en se maintenant sur cette position exclusivement défensive qu'ils arrivèrent à grouper les diverses fractions républicaines et à rallier la majorité du pays qu'eût éloigné toute perspective de changement.

Mais la situation se modifia quand l'avènement au pouvoir de M. Grévy eut marqué la définitive victoire du parti républicain. Libres de toute contrainte, les représentants des idées avancées purent exiger l'application intégrale de leur programme, et

cherchèrent à effacer des lois nouvelles les dispositions qu'ils n'avaient laissé introduire que comme une concession aux répugnances de leurs alliés plus modérés.

Dès lors, diverses propositions de révision ne tardèrent pas à se produire, tendant pour la plupart à la réorganisation du Sénat. Telle fut celle de M. Lenglé qui demandait l'élection du Sénat par le suffrage universel (1). Telle fut aussi celle que déposa M. Barodet au nom de 64 de ses collègues et qui, sans aller aussi loin, réclamait une modification du suffrage dans le sens démocratique (2). Ces réformes parurent pourtant prématurées à plusieurs; et, dans l'état major du parti, on ne les accueillit qu'avec réserve. Gambetta, dans un discours prononcé à Cahors, affirma qu'il fallait encore maintenir dans son intégrité la Constitution de 1875. Au Parlement, M. J. Ferry, alors Président du Conseil, se fit le défenseur de la même idée, et, le 31 mai 1881, décida la Chambre, malgré les discours véhéments de MM. Clémenceau et Naquet, à repousser la prise en considération de la proposition Barodet.

Cependant l'opinion revisionniste gagnait du terrain. Ceux-là même qui jusque là l'avaient tenue en défiance parurent bientôt l'admettre. C'est ainsi que J. Ferry, accepta « la révision partielle, mitigée, consentie par l'Assemblée dont il s'agissait de

(1) *Journ. off.* 1881. Doc. parl. Chambre, p. 139.

(2) *Journ. off.* 1881. Doc. parl. Chambre, p. 391, 781. et 1716.

modifier le recrutement, révision amiable, de gré à gré... » Gambetta, lui aussi, déclara que la question sénatoriale était définitivement posée et qu'il fallait en chercher la solution. Et quand, le 14 novembre 1881, cet homme d'Etat arriva au ministère, il annonça dans sa déclaration une révision sagement limitée « pour mettre l'un des pouvoirs du pays en harmonie plus complète avec la nature démocratique de notre société... ». C'est en exécution de cette promesse que fut déposé, le 14 janvier 1882, un projet de révision.

Dans ce projet, le ministère rappelait que la division du pouvoir législatif devait être mise au-dessus de toute discussion et que le suffrage universel resterait, en tout état de cause, la base de notre droit politique. Direct, il servait au recrutement de la Chambre des députés ; indirect, il assurait celui de la Chambre Haute : le Sénat, disait-il, doit être le résumé et comme la concentration de tous les corps issus du suffrage universel. Mais, à l'organisation existante il fallait apporter une double réforme. Le nombre des délégués des Conseils municipaux devrait être désormais proportionnel à celui des électeurs politiques de la commune. Quant aux inamovibles, leur mandat viager et sans responsabilité apparaissait comme une anomalie sous un régime démocratique : on les supprimerait donc, au moins pour l'avenir. Par respect des droits acquis, on maintiendrait ceux qui étaient déjà en fonction. Au fur et à mesure des extinctions, ils seraient

remplacés par des sénateurs élus pour neuf ans par un collège national formé de la Chambre et du Sénat.

Dès son dépôt à la Chambre, ce projet y rencontra un accueil hostile. La commission parlementaire voulut à la révision restreinte substituer le principe de la révision illimitée. La Chambre se rangea à cet avis et vota une motion conçue en ces termes : « il y a lieu à la révision des lois constitutionnelles », sans indiquer limitativement les articles que le Congrès serait appelé à examiner (1). C'était ouvrir la porte toute grande aux manœuvres téméraires ou aux propositions incohérentes. Dans ces conditions, le ministère se retira. Le cabinet de Freycinet qui lui succéda déclara que la révision était ajournée. Comme il n'y aurait pas lieu avant trois ans à renouvellement partiel du Sénat, il n'y avait point, pensait-on, urgence à statuer.

La question ne fut reprise qu'en 1883 par le ministère Ferry. Un procédé nouveau était alors proposé. Le Gouvernement demandait toujours aux Chambres d'autoriser la réunion d'une Assemblée Nationale ; mais celle-ci, au lieu de réviser certains articles fixés d'avance, se contenterait de leur enlever le caractère constitutionnel (2). Dès lors, ils pourraient être modifiés dans la forme des lois ordinaires. C'était, du reste, rétablir l'égalité entre les deux Chambres, puisque les dispositions analogues

(1) *Journ. Off.*, 1882. Débats parlam. Chambre, p. 57.

(2) *Journ. Off.* 1884. Débats parl. Chambre, p, 1129 et seq.

relatives à la Chambre des Députés n'avaient pas trouvé place dans les lois constitutionnelles.

Tendant à « déconstitutionnaliser » les articles 1 à 7 de la loi du 24 février 1875, ce projet du Gouvernement fut d'abord assez mal vu du Sénat qui craignait la diminution de ses prérogatives. Mais, sur l'assurance que le Congrès ne pourrait sortir des limites étroites qu'on lui assignait, la Haute Assemblée se décida à l'adopter ; et la Chambre des Députés, pressée d'aboutir, vota sans modification le texte qui lui fut transmis.

Ce fut le 4 août 1884 que se réunit à Versailles l'Assemblée Nationale. Ses séances furent peu nombreuses, et, comme la tâche était circonscrite, ne pouvaient présenter grand intérêt. Successivement, elle repoussa par la question préalable les propositions qui tendaient à la suppression du Sénat ou à sa nomination par le suffrage universel. Enfin, le 14 août 1884, elle vota par 519 voix contre 172 l'ensemble du projet. L'œuvre du Congrès était accomplie : il n'eut plus qu'à se séparer.

Ces articles que l'on venait de « déconstitutionnaliser » n'en subsistaient pas moins à titre de loi. Alors seulement, il s'agit de les modifier en s'inspirant de l'esprit qui avait présidé à tous les travaux et des engagements antérieurement pris. M. Martin Feuillée, garde des sceaux, déposa au Sénat le projet de réforme électorale. Il comportait le maintien des sénateurs inamovibles en fonctions et le remplacement au fur et à mesure des extinctions des

titulaires actuels par des membres élus pour neuf ans par un collège électoral composé du Sénat et de la Chambre. Pour les sénateurs des départements, le système de 1875 était conservé; mais on attribuait à chaque commune un nombre de délégués variant de 1 à 20, suivant le nombre des conseillers municipaux. Ce n'était pas la proportionnalité exacte avec la population, mais c'était un système qui s'en rapprochait (1).

Diverse fut la fortune de ce projet. Le Sénat ne voulut point tout d'abord renoncer à la nomination de 75 de ses membres : il se réservait de remplacer les inamovibles par des sénateurs qu'il désignerait lui-même (2). La Chambre à son tour modifia la proportion admise pour les délégués des communes en augmentant l'influence des villes (3). Puis, anéantissant l'œuvre toute entière, elle vota un amendement de M. Floquet qui proclamait le suffrage universel pour les élections à la Chambre Haute (4). En ces difficiles conjonctures, le Sénat et le gouvernement ne perdirent pas courage. La Commission du Sénat proposa et fit voter par lui un texte qui décidait « que tous les sénateurs auraient désormais la même origine, que les sièges des inamovibles seraient répartis à chaque extinction par voie de tirage au sort entre les départements dont le nombre

(1) *Journ. Off.* 1884, Débats parlem., Sénat, p. 1176.

(2) Amendement Le Noël. Séance du 4 novembre 1884.

(3) *Journ. Off.* 1884. Doc. parlem., Chambre, p. 2131.

(4) Séance du 2 décembre 1884.

des sénateurs serait augmenté ». Le suffrage universel direct était repoussé et le Sénat admettait comme la Chambre une augmentation dans le nombre des délégués des villes, mais en réduisant dans une légère mesure les chiffres adoptés par les députés (1). Ainsi transformé, le projet fut de nouveau présenté à la Chambre. Au nom de la Commission, M. Léon Renault demanda son adoption pure et simple. Malgré l'opposition de M. Floquet, les députés se déjugèrent et sanctionnèrent les dispositions qui leur étaient soumises (2). La nouvelle loi fut aussitôt promulguée le 9 décembre 1884.

Depuis lors, aucun changement n'a été apporté au recrutement sénatorial. C'est ce recrutement qu'il nous reste à étudier avec plus de détails.

§ V. — LE SÉNAT ACTUEL : SON RECRUTEMENT

Le Sénat comprend 300 membres. Tous ont une même origine : l'élection dans les département et les colonies. Il n'y a exception que pour les membres qui faisaient partie du Sénat comme inamovibles au moment où fut promulguée la loi du 9 décembre 1884 et jusqu'à extinction de cette catégorie de sénateurs. Un certain nombre de départements ont reçu à ce

(1) Voir *Revue politique et parlementaire*, année 1895. *L'Élection des sénateurs*, par M. Léon Duguit.

(2) Séance du 9 décembre 1884.

moment des sièges sénatoriaux supplémentaires auxquels il est pourvu, au fur et à mesure des vacances, par voie de tirage au sort. Le nombre des sénateurs attribués à chaque département a été fixé d'après la population de ces départements ; mais il ne varie pas de législature en législature : il a été arrêté de manière définitive par la Loi. Voici cette répartition des sénateurs, telle qu'elle existera après la disparition de tous les inamovibles. Le département de la Seine nomme 10 sénateurs ; celui du Nord en nomme 8 ; dix autres départements en élisent chacun 5 ; douze départements, 4 ; cinquante-trois départements, 3 ; dix départements 2 seulement (1). Enfin le territoire de Belfort, les trois départements de l'Algérie, les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et des Indes françaises envoient chacun un sénateur.

Elus pour neuf ans, les sénateurs sont renouvelables par tiers tous les trois ans. A cet effet, les départements ont été répartis par ordre alphabétique en trois séries, A, B et C. La série A comprend 33 départements ; la série B, 31 ; la série C, 30. Ces séries ont été combinées de telle manière qu'elles élisent toutes un nombre de sénateurs à peu près équivalent.

En dehors des renouvellements triennaux, il n'y avait lieu, avant 1884, à aucune élection partielle, à

(1) Pour la désignation de ces départements, voir art. 2, loi du 9 déc. 1884.

moins que, par suite de décès ou de démission, la représentation sénatoriale d'un département ne fut réduite de moitié (1). La loi de 1884 a modifié cet état de choses en admettant le remplacement des sénateurs décédés ou démissionnaires dans les mêmes conditions que celui des députés (2). Il doit être pourvu à toute vacance dans le délai de trois mois ; toutefois, si celle-ci est survenue dans les six mois qui précèdent le renouvellement triennal, il n'y sera pourvu qu'au moment de ce renouvellement. La loi sur les candidatures multiples ne s'applique pas aux sénateurs ; mais tout citoyen élu par plusieurs départements doit faire connaître son option dans les dix jours qui suivent la déclaration de validité de ces élections. Dans le ou les départements auxquels il a renoncé, il doit être alors procédé à un nouveau scrutin dans le délai de un mois par les mêmes électeurs.

Dans chaque département, les sénateurs sont élus par un corps électoral spécial composé d'électeurs de droit, issus du suffrage universel direct, et de délégués choisis par les Conseils Municipaux. Huit jours au plus tard avant le scrutin, une liste nominative de ces électeurs est dressée par le Préfet. Sont électeurs de droit les députés, conseillers généraux et conseillers d'arrondissement du département. Chaque conseil municipal élit un nombre

(1) Loi Constitutionnelle, 2 août 1875, art. 23.

(2) Loi du 9 août 1884, art. 8.

de délégués proportionnel à celui de ses membres (1). Ces fonctions de délégué ne sont pas nécessairement remplies par des conseillers municipaux. Elles peuvent être attribuées à tout électeur de la Commune.

Pour la désignation de ces délégués, le Conseil Municipal doit être convoqué par le maire un mois au moins avant l'élection. Il faut pour que le vote soit valable, que la majorité des membres en exercice assiste à la séance. C'est une règle générale posée par la loi municipale et qui, par extension, doit être appliquée ici. La séance est publique : elle est présidée par le maire ou, à son défaut, par son adjoint. En même temps que les délégués, le Conseil Municipal désigne des suppléants dont la mission est de les remplacer en cas de refus ou d'empêchement (2). Ces élections des délégués et des suppléants ont lieu

(1)	Population de la Commune	Nombre de Conseillers Municipaux	Nombre de Délégués
Au dessous de	500 habitants.....	10.....	1
—	500 à 1.500 hab.....	12.....	2
—	1.500 à 2.500 »	16.....	3
—	2.500 à 3.500 »	21.....	6
—	3.500 à 10.000 »	23.....	9
—	10.000 à 30.000 »	27.....	12
—	30.000 à 40.000 »	30.....	15
—	40.000 à 50.000 »	32.....	18
—	50.000 à 60.000 »	34.....	21
60.000 habitants et au-dessus.....		36.....	24
Paris.....			30

(2) Le nombre des suppléants est basé sur celui des délégués (art. 8, loi du 9 décembre 1884).

sans débat, au scrutin secret et à la majorité absolue des suffrages ; au troisième tour de scrutin, la majorité relative suffit. Après le dépouillement, le Président proclame les résultats et un procès-verbal est dressé. — Contre ces opérations électorales, des protestations peuvent être formulées dans le délai de trois jours par tout électeur de la Commune. Elles doivent être adressées au Préfet et jugées par le Conseil de Préfecture, sauf appel au Conseil d'Etat.

Une fois nommé, le délégué sénatorial, s'il accepte ces fonctions, est considéré comme investi d'un mandat. Il ne peut sans cause légitime s'abstenir de prendre part au scrutin. S'il le faisait, il serait passible d'une amende (1). Il est du reste indemnisé de son déplacement par une somme qui, sur sa demande, peut lui être versée sur les fonds de l'Etat (2).

Les élections sénatoriales ont lieu au chef-lieu du département à une date fixée par décret six semaines au moins avant le scrutin. Des circulaires administratives prescrivent, de plus, l'envoi aux intéressés de convocations individuelles qui leur servent de cartes électorales. Le bureau est présidé

Conseils nommant 1, 2 ou 3 délégués nomment 2 suppléants.

»	»	12 ou 15	»	»	3	»
»	»	18 ou 21	»	»	4	»
»	»	24 délégués	»	»	5	»

Le Conseil municipal de Paris nomme 8 suppléants.

(1) Loi du 2 août 1875, art. 18.

(2) Loi du 2 août 1875, art. 17.

par le Président du tribunal civil du chef-lieu du département ; il se compose en outre des deux plus âgés et des deux jeunes électeurs présents à l'ouverture de la séance. Le Président assure la police de l'assemblée et le maintien de l'ordre. Au cas où plusieurs tours de scrutin sont nécessaires, ils ont lieu tous le même jour : le premier de huit heures du matin à midi ; le second de deux heures à cinq heures ; le troisième de sept heures à dix heures du soir. Aux deux premiers tours, les candidats doivent, pour être élus, réunir la majorité absolue des suffrages exprimés et le quart des électeurs inscrits ; au troisième tour, la majorité relative suffit. Le scrutin est dépouillé par les membres du bureau. Ce sont eux également qui statuent sur les bulletins contestés et font le recensement définitif. Le Président proclame les résultats. Un procès-verbal des opérations est rédigé en double expédition : l'une est conservée par le Préfet, l'autre est envoyée au Ministre de l'Intérieur.

La loi du 2 février 1875 n'exigeait que trois conditions pour l'éligibilité au Sénat : la qualité de Français, l'âge de quarante ans au moins, la jouissance des droits civils et politiques. La loi du 16 août 1883 en a ajouté une quatrième : il faut avoir satisfait aux obligations du service militaire. Certains cas d'inéligibilité ont été introduits par des lois et résultent de la situation du candidat ou des fonctions qu'il remplit. C'est ainsi que, par une mesure d'exception, les membres des familles ayant régné

sur la France sont exclus des assemblées politiques (1). — Sont inéligibles les militaires des armées de terre et de mer en activité de service, sauf les maréchaux ou amiraux et les généraux maintenus sans limite d'âge et non pourvus de commandement (2); le sont également un certain nombre de fonctionnaires dans le département ou la colonie où ils exercent leurs fonctions, mais seulement pendant la durée de ces fonctions ou pendant les six mois qui en suivent la cessation (3). — Enfin la loi du 4 mars 1889 a décidé que la faillite et la liquidation judiciaire constitueraient une cause d'inéligibilité.

A côté des cas d'inéligibilité, nous trouvons ceux d'incompatibilité. Ils étaient très peu nombreux dans le système de la loi du 2 août 1875. On établissait à ce point de vue une distinction absolue entre le mandat de sénateur et celui de député. Tandis que, pour les députés, la règle était l'incompatibilité absolue du mandat législatif avec toute fonction rétribuée, cette incompatibilité n'existait pour les sénateurs qu'à titre tout à fait exceptionnel. C'est qu'on avait alors la pensée de laisser le Sénat accessible à tous ceux qui, par leur expérience, semblaient aptes à y rendre des services. Mais, depuis lors, les lois du 9 décembre 1884 et du 28 décembre 1887 ont complètement modifié cette notion : elles ont fait de l'incompatibilité la

(1) Loi du 9 décembre 1884, art. 4.

(2) Loi du 9 décembre 1884, art. 5.

(3) Loi du 2 août 1875, art. 21.

règle générale (4). Aujourd'hui tout fonctionnaire élu sénateur est remplacé dans ses fonctions si, dans les huit jours, il n'a pas fait savoir qu'il refusait le mandat de sénateur. En sens inverse, tout sénateur nommé fonctionnaire cesse d'appartenir au Sénat. Si sa fonction est compatible avec le mandat de sénateur, il peut être réélu ; sinon, il ne le peut pas.

Le Sénat comme la Chambre des Députés « est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection (1) ». Cette prérogative est, dans notre pays, conforme aux précédents historiques. Les États Généraux l'ont exercée de tout temps ; et, depuis la Révolution, toutes nos assemblées politiques en ont été investies. On la considère comme « une arme défensive aux mains des assemblées contre le pouvoir exécutif (2) ». Le Gouvernement, par ses agents et son influence, peut, en effet, exercer une pression sur le corps électoral. Il est logique, qu'en annulant les élections viciées, l'Assemblée, juge souverain et sans appel, possède « le moyen efficace de réprimer la corruption et de rendre aux électeurs leur indépendance ». Mais cette institution n'est pas non plus exempte de tout reproche. En droit, elle est contraire au principe de la séparation des pouvoirs : il s'agit, en effet, de

(4) Loi du 28 décembre 1887, sur les incompatibilités parlementaires.

(1) Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, art. 10.

(2) ESMEIN. Éléments de droit constitutionnel, p. 704.

juger un litige, ce qui juridiquement rentre dans les attributions du Pouvoir judiciaire plutôt que dans celles du Corps législatif. Dans la pratique, les assemblées politiques, trop souvent dominées par la passion et les intérêts, ne présentent pas les garanties désirables d'impartialité et de modération. Il peut même arriver qu'une majorité fasse de ce pouvoir un instrument d'exclusion et vicie ainsi l'esprit même du système.

§ VI.— CRITIQUES DIRIGÉES CONTRE LE RECRUTEMENT DU SÉNAT ACTUEL.

Le trait dominant du Sénat français est d'être une œuvre peu scientifique. Déjà, la Constitution de 1875 s'était contentée d'une transaction plutôt que d'une solution définitive. La révision de 1884 n'a fait qu'accentuer ce défaut : elle a enlevé au Sénat son caractère de « Grand-Conseil des Communes de France » pour en faire, en quelque sorte, le « Conseil des grandes Communes de France ». Augmentant l'influence des villes, elle n'a pas osé toutefois aller jusqu'à la complète proportionnalité entre le nombre des délégués et la population des communes ; de la sorte, ces délégués ne sont plus ni les représentants de la loi du nombre, ni ceux d'une unité territoriale vivace. De plus, la grande extension du collège sénatorial a ruiné, peut-on dire, l'influence des députés et des conseillers

généraux et d'arrondissement : leur vote ne pèse presque plus dans la balance électorale.

Le système électoral du Sénat est à coup sûr un suffrage à plusieurs degrés. La loi confère, en effet, à certains élus du suffrage universel le droit de nommer les sénateurs ; mais cette combinaison ne présente pas tous les avantages que devrait offrir un vote indirect. Pour les membres des corps élus, la nomination de ces sénateurs ne constitue qu'une fonction en quelque sorte secondaire qui, au moment où ils sont élus, passe en général inaperçue. Quand les électeurs d'une commune choisissent, par exemple, leurs conseillers municipaux, ils ont en vue leurs intérêts immédiats et les questions locales bien plutôt que le mandat électoral dont ils les investissent pour une échéance incertaine ou du moins éloignée. Et, s'il en était autrement, on pourrait se demander avec certains publicistes si l'intrusion de la politique dans les élections administratives n'est pas plus fâcheuse que bienfaisante et s'il ne conviendrait pas d'enlever tout rôle politique aux conseils généraux, d'arrondissement et municipaux. Quel est, d'autre part, le citoyen qui, en votant pour son député, songe au scrutin sénatorial auquel il contribue ? Pour tous les hommes qui forment le collège du Sénat, l'accomplissement de ce devoir électoral est un accident plutôt qu'une attribution de la fonction.

De ce que le Sénat français repose sur une conception un peu empirique, faut-il tirer cette conclusion

qu'il est absolument condamnable et que son rôle est dangereux ou inutile? Beaucoup de bons esprits ne le pensent pas. Tel qu'il est, il sert de frein à l'autre assemblée, et, s'il est rare qu'il entre en conflit ouvert avec elle, on peut penser que la crainte de son veto est pour beaucoup de députés le commencement de la sagesse. En matière budgétaire il opère souvent, par des réductions de dépenses, de bienfaisantes économies. On l'a vu parfois s'opposer à des réformes qu'il considérerait comme téméraires et maintenir son opinion, même à l'encontre des volontés ministérielles. Aussi, peut-on dire que, si son recrutement appelle peut-être quelques réformes, il serait injuste de le considérer comme un vain rouage et de l'effacer de notre organisation politique.

TROISIÈME PARTIE

LES IDÉES DE RÉFORME

Depuis 1884, le recrutement du Sénat a été l'objet de fréquentes attaques et de nombreux systèmes ont été préconisés pour faire triompher une conception nouvelle. Parmi ces systèmes, les uns, transformés en propositions parlementaires, ont été soumis, d'ailleurs sans succès, à l'agrément des Chambres : ce furent surtout ceux qui démocratisaient le scrutin sénatorial et tendaient à une assimilation quasi-complète entre les deux Chambres. D'autres, au contraire, reposaient sur cette idée qu'à chaque rouage politique correspond une mission différente : ils voulaient faire du Sénat le représentant des intérêts et des professions. Ces

derniers systèmes ne furent que rarement développés à la tribune mais trouvèrent d'ardents défenseurs parmi les publicistes et les écrivains politiques. Nous nous proposons de jeter d'abord un rapide coup d'œil sur les projets d'ordre parlementaire : inspirés presque tous par la même pensée, ils ne diffèrent guère les uns des autres et n'appellent que peu d'explications. Plus intéressants sont, au point de vue scientifique, les plans de réorganisation sénatoriale reposant sur la pensée d'une représentation originale : aussi convient-il de les examiner de plus près avant de chercher à les apprécier.

CHAPITRE PREMIER

Les projets législatifs depuis 1884

Le recrutement sénatorial remanié par la révision constitutionnelle de 1884 ne demeura pas longtemps incontesté. Dès 1887, une proposition émanant de l'initiative parlementaire fut soumise à la Chambre par M. Labordère : elle tendait à l'élection du Sénat par le suffrage universel direct. L'urgence fut demandée; mais, combattue par le Gouvernement, elle fut repoussée à une forte majorité (1). Un an plus tard, au mois d'octobre 1888, M. Floquet, président du Conseil, élaborait tout un ensemble de réformes constitutionnelles; mais les élections au

(1) *Journal officiel*, 1887. Débats parlementaires. Chambre, p. 1405.

Sénat, désormais réglementées par une loi ordinaire, ne rentraient pas directement dans le cadre de ces réformes. Il était pourtant évident qu'elles rendraient nécessaire une modification du régime électoral de la Chambre Haute. M. Floquet fit savoir dans quel sens il entendait s'orienter : il émettait l'idée de l'élection des sénateurs par le suffrage universel à deux degrés ; mais le Sénat ne serait pas demeuré l'égal de l'autre Chambre : il eût été réduit au rôle plus modeste d'une sorte de conseil législatif (1).

(1) Voici comment M. Floquet lui-même résumait ses projets :

1^o Une Chambre des Représentants élue par le suffrage universel direct, se renouvelant par tiers tous les deux ans, ce qui permettait de supprimer le droit de dissolution et d'ajournement ;

2^o Un Sénat choisi par le suffrage universel à deux degrés avec des conditions spéciales d'âge et d'éligibilité ayant une autorité de contrôle sur l'adoption des lois et se renouvelant par tiers tous les deux ans, aux mêmes périodes que la Chambre des Représentants ;

3^o Des ministres nommés par le Président de la République pour la durée de la période de renouvellement législatif et pouvant toujours être maintenus par lui dans leurs fonctions.

.
« Sans toucher, disait le Président du Conseil à l'existence des deux Chambres, il est possible de mettre leurs attributions en rapport plus logique avec leurs origines, en conformité avec les exigences d'une plus grande indépendance dans l'accomplissement de leur mission respective.

A la Chambre du suffrage universel direct, la tâche de faire la loi, de la régler dans tous ses détails et le pouvoir de décision définitive. . .

A la Chambre choisie par le suffrage universel indirect, c'est-à-dire à deux degrés avec des conditions particulières

Désireuse d'une mesure plus radicale, la Commission de Révision allait jusqu'à proposer la suppression du Sénat. Mais le Parlement ne voulut pas s'associer à cette politique : le 14 février 1889, la Chambre renversait le cabinet Floquet et ajournait tout changement. Le 14 octobre 1890, elle repoussait par un vote formel l'élection de la Chambre Haute au suffrage universel direct demandé par M. Hubbard.

Mais les réformateurs ne se tinrent pas pour battus. En 1894, surgirent deux nouvelles propositions : elles étaient l'œuvre, l'une de M. Maurice Faure, l'autre de M. Guillemet. La proposition de M. Maurice Faure aboutissait à la nomination des sénateurs par le suffrage universel (1) ; celle de M. Guillemet établissait un scrutin à deux degrés (2). Les sénateurs n'auraient plus été élus par les différents corps électifs de la nation, mais par un collège

d'âge et d'éligibilité, la faculté de l'examiner au point de vue des principes généraux de notre droit public et privé, et, si elle la juge contraire à quelqu'un de ces principes, de l'arrêter par une opposition à la promulgation jusqu'à l'expiration de la présente consultation du renouvellement partiel de la Chambre des Représentants. Si, à l'expiration de cette période, le suffrage universel maintenait une majorité favorable à cette loi, la décision de la Chambre deviendrait définitive ».

Pour les lois de finance, le pouvoir du Sénat ne serait qu'un pouvoir de modération et de résistance : ses remontrances une fois faites, le Sénat n'aurait qu'à s'incliner.

Journ. Off. 1888. Débats parlementaires. Chambre. p. 2170.

(1) *Journ. Offic.* 1894. Débats parlementaires, Chambre, p. 562.

(2) *Journ. Offic.* 1894. Documents parlementaires, Chambre, p. 442.

spécial composé de membres désignés à cet effet. La veille de l'élection sénatoriale, les électeurs de la commune auraient choisi des mandataires qui, se réunissant au chef-lieu du département aux envoyés des autres communes, auraient procédé au scrutin. Le nombre des représentants de chaque commune aurait pu demeurer le même que celui des délégués actuels des Conseils municipaux. Au mois de mai 1894, les bureaux de la Chambre nommèrent une commission : elle fut en majorité favorable au projet Guillemet ; mais ses travaux ne purent aboutir à un résultat effectif ; et cette dernière proposition qui, un instant, avait semblé appelée à un meilleur sort, tomba dans le même oubli que les précédentes (1).

Tous ces efforts étaient, somme toute, le résultat d'une même pensée : élargir la base électorale du Sénat. Les plus novateurs, hostiles aux demi-mesures et partisans d'une implacable logique, se prononçaient pour le suffrage universel pur et simple. Ils se défendaient pourtant de vouloir confondre les deux Chambres et les absorber l'une par l'autre. Ils prétendaient que deux assemblées, même élues le même jour par les mêmes électeurs, auront toujours des tendances différentes et un esprit bien

(1) Dans ces derniers temps, une proposition de révision du recrutement sénatorial a été déposée par M. Meunier. Elle demande l'abaissement de l'âge de l'éligibilité et une nouvelle répartition des délégués sénatoriaux, plus favorable aux grandes villes. Ce projet a été déposé à la Chambre à la séance du 15 janvier 1903. (Voir *Journal Officiel*, janv. 1903).

distinct. Ils n'allaient pas d'ailleurs jusqu'à exiger un mandat absolument identique. Les sénateurs auraient continué à être élus pour un temps plus long que les députés ; ils se seraient renouvelés non pas intégralement, mais par fractions ; ils auraient pu être nommés au scrutin de liste, tandis que les représentants l'auraient été au scrutin uninominal. Mais affirmer que, par ces légères modifications, on donnera au Sénat une physionomie indépendante peut paraître bien téméraire. Comme le fait remarquer M. Duguît dans son étude sur l'élection des sénateurs (1), l'expérience n'en a jamais été faite dans des conditions normales. C'est donc sur une simple hypothèse que repose tout ce raisonnement.

Plus sérieuse apparaît la réforme établissant pour le Sénat un suffrage universel à deux degrés.

En matière de vote indirect, deux systèmes sont, en effet, possible. Les représentants, députés ou sénateurs, peuvent être nommés par des corps élus, antérieurement existants, chargés d'une foule d'autres attributions, spécialement d'attributions administratives. Par leur expérience et leur habitude des affaires, les membres de ces conseils ont paru, à beaucoup d'hommes d'État, aptes à constituer un corps électoral. C'est le rôle que jouent, dans l'organisation actuelle du Sénat français, les conseils

(1) M. Duguît, *L'Élection des Sénateurs*, Revue politique et parlementaire, t. V.

municipaux, d'arrondissement ou généraux (1). Tels sont encore les Parlements d'État aux États-Unis ; les Conseils provinciaux belges chargés d'élire un certain nombre de sénateurs ; les États provinciaux néerlandais qui pourvoient à la formation de la Première Chambre des États-Généraux ; les conseils provinciaux et municipaux en Suède ; les conseils communaux qui, en Espagne, assurent le recrutement d'une fraction importante du Sénat. A cette conception d'un collège préexistant, certains législateurs ont préféré un collège électoral formé « ad hoc. » Dans ce cas, les électeurs du premier degré nomment des délégués, spécialement enchoisis vue d'une élection, et dont le mandat prend fin, une fois l'élection accomplie. En Danemark, a prévalu une organisation de ce genre. C'est aussi ce principe que certains réformateurs voudraient faire triompher dans notre pays.

A coup sûr, un collège électoral « ad hoc » offrirait de grands avantages. Plus fidèlement que les corps élus, il représenterait l'opinion publique dans son état actuel. Moins aisément qu'eux, il se plierait à la corruption et aux marchandages, puisque, formé presque à la veille du scrutin, il ne pourrait ni être

(1) Pour les conseils municipaux, le système, comme nous l'avons vu, se complique un peu. Il s'ajoute pour eux un degré de plus, puisqu'il ne font pas partie directement du collège électoral sénatorial. Ils nomment des délégués chargés de les y représenter et de prendre part aux opérations du scrutin.

La même remarque s'applique aux conseils communaux espagnols.

l'objet de longues sollicitations, ni subir les influences locales (1). Ce système, d'autre part, respecte la volonté nationale, est conforme à la doctrine d'après laquelle « les collèges électoraux ne doivent être que des fractions du corps électoral entier (2) ». Il ne peut, en aucune façon, éveiller les susceptibilités de la démocratie ; et, si parfois on représente le suffrage indirect comme un suffrage restreint, c'est par un oubli des principes ou un mépris de la vérité politique. Il assurerait enfin le bienfait d'une sérieuse sélection : les électeurs du premier degré désigneraient un mandataire connu d'eux et qu'ils jugeraient digne de leur confiance. Puis, ceux du second degré, plus éclairés et plus aptes à faire un choix définitif, éliraient les sénateurs. Dès lors, privées de toute importance politique, les élections administratives, cantonales ou communales, seraient strictement limitées au terrain des affaires. De leur côté, les citoyens appelés à concourir à la formation du collège électoral sénatorial comprendraient mieux la part active prise par eux au recrutement de la Haute Assemblée.

Les adversaires de ce système lui reprochent de mettre en mouvement une fois de plus les masses électorales, et, en multipliant les scrutins, d'entretenir l'agitation. Mais la plus grave objection qu'on puisse lui opposer est la répugnance qu'il rencon-

(1) V^r Edm. VILLEY. Législation électorale des principaux pays d'Europe, p. 110.

(2) ESMEIN. Éléments de droit constitutionnel, p. 182.

trerait dans le pays. Considéré par plusieurs comme compliqué et peu rationnel, il ne pourrait pas invoquer en sa faveur les précédents historiques. Appliqué pendant la période révolutionnaire, spécialement par les Constitutions de 1790 et de l'an III, il n'a su ni sauvegarder l'ordre, ni contenir les passions. Aux démocrates, il paraîtrait une solution rétrograde ; aux partisans du principe d'autorité, il semblerait insuffisant et inefficace.

CHAPITRE II

Les Projets des Publicistes

§ I^{er}. — LES DIVERS PLANS DE REPRÉSENTATION ORGANIQUE

Un grand nombre d'écrivains politiques cherchent à faire du Sénat le représentant des groupes territoriaux, des intérêts ou des professions. Tandis que, pour les élections à la Chambre Basse, le pays serait divisé en circonscriptions de population équivalente et que, dans ces circonscriptions, tous les citoyens indistinctement concourraient à l'élection des députés, la Chambre Haute, contrepoids de l'Assemblée populaire, emprunterait sa force à une toute autre origine. En elle devraient se personnifier soit les divisions historiques du territoire, soit

les grands corps constitués de la nation, soit les professions organisées. Ainsi se trouverait réalisée, affirment les partisans de ces théories, la véritable représentation nationale, puisque les deux Chambres représenteraient la souveraineté du peuple sous ses différents aspects.

Ces idées de représentation organique ne sont pas nouvelles. Déjà, Prévost-Paradol estimait que les conseils régionaux, élisant chacun huit ou dix sénateurs, constitueraient le noyau idéal pour le collège électoral d'une Chambre Haute. A ces membres élus par les représentants des unités territoriales se seraient joints quelques membres de droit et quelques autres choisis par les académies de l'Institut. « L'attribution de ces sièges à l'Institut aurait, dit-il, deux avantages : d'une part, le pays pourrait profiter des lumières de plusieurs hommes éminents, qui n'auraient pas dans les départements une situation personnelle assez considérable pour arriver à la Chambre Haute par le choix des assemblées régionales, et qui sont encore moins en état ou en goût de courir les chances d'une élection à la seconde Chambre ; d'autre part, on conserverait par ce moyen ce petit nombre de sièges dans la Chambre Haute qui est aujourd'hui d'ordinaire ménagé par la faveur du Souverain à quelques illustrations des lettres, des sciences ou des arts (1) ». — C'est de façon plus caractéristique que s'exprime M. de

(1). PRÉVOST-PARADOL. *La France Nouvelle*, p. 111 et suivantes.

Sismondi dans son *Étude sur la constitution des Peuples libres* : « Le législateur doit s'attacher à respecter la vie du corps politique, telle qu'elle existe ; il doit de même ménager toutes celles de ses parties qui lui paraissent douées de vitalité... aussi doit-il se proposer avant tout de donner à chacune de ces parties de l'État, à chacun de ces intérêts qu'il doit ménager une langue pour s'exprimer, une main pour se défendre (1) ». Dans le même sens, Proudhon a écrit : « La représentation nationale, là où elle existe comme condition politique, doit être une fonction qui embrasse la totalité de la nation dans toutes ses catégories de personnes, de territoires, de fortunes, de facultés, de capacités et même de misère (2). »

Mais ce sont là des idées singulièrement vagues, des pensées qui n'ont pas encore pris corps et consistance. Plus récemment, la représentation des intérêts a trouvé des partisans convaincus qui se sont plus à la mettre en lumière et ont cherché à l'introduire dans la voie des applications pratiques. M. Ch. Benoist, dans son ouvrage « De la crise de l'Etat moderne », M. de Laveleye, dans son « Essai sur les formes de gouvernement » ; M. Ch. Ferneuil ; dans la « Revue Politique et Parlementaire » ; M. Duguit, dans un article du même recueil ;

(1) DE SISMONDI. — *Étude sur la constitution des peuples libres*, p. 26.

(2) PROUDHON. — *Théorie du mouvement constitutionnel au XIX^e siècle*.

M. Eugène Duthoit, dans son travail sur « Le suffrage de demain » ; M. de la Grasserie, dans la « Revue Sociale et Politique », ont tous, avec des tendances diverses, soutenu sinon la même doctrine, du moins des doctrines parallèles. Enfin, la discussion de 1893 sur la révision constitutionnelle belge, où la représentation des intérêts fut soutenue par des champions nombreux et dévoués, a montré le chemin parcouru, non seulement dans le monde de la science, mais aussi dans celui de la politique.

Si l'on analyse les principaux projets de représentation organique, on y découvre bientôt trois tendances. L'une vise la représentation des unités territoriales. Un pays n'est pas une entité morale unique ; il comprend des organes territoriaux ayant une vie plus ou moins autonome, des traditions, des intérêts : ce sont les provinces, les cantons, les communes. A la Chambre Haute, il appartient de donner asile aux représentants de ces divisions naturelles et historiques. La seconde tendance recherche la représentation des intérêts proprement dits. Les habitants d'un même territoire vivent les uns de l'agriculture, les autres de l'industrie, d'autres du commerce ou de l'exercice d'une profession libérale. Ces grandes catégories de citoyens ont des intérêts divergents, parfois hostiles. Il importe, pense-t-on, de donner à chacune d'elles des représentants qui leur soient propres. Enfin, la troisième tendance, si voisine de la seconde qu'elle se confond souvent avec elle, serait caractérisée par

une plus minutieuse spécialité et une plus complète division des professions : c'est la représentation dite professionnelle (1). On ne se contenterait plus ici d'une grande division en agriculteurs, commerçants, industriels et membres des professions libérales ; il faudrait encore distinguer, par exemple, les cultivateurs propriétaires, les fermiers et les métayers ; les industriels tisserands ou filateurs, et ceux de la métallurgie ou des mines ; les négociants en gros et les commerçants de détail ; les avocats, avoués, médecins, artistes, etc.

En fait, il est rare que les systèmes proposés s'inspirent exclusivement de l'une ou de l'autre de ces tendances. Ils les combinent d'ordinaire ; mais, suivant que l'élément principal est emprunté à l'un ou à l'autre, on peut les rattacher à la représentation des groupes territoriaux ou à celle des intérêts ou des professions.

Le plan d'organisation de M. de Laveleye réalise, dans une large mesure, l'idée de la représentation des groupes territoriaux. Le Sénat qu'il propose se composerait de 300 membres. Cent cinquante d'entre eux seraient élus par les Assemblées régionales ; les autres seraient envoyés par les corps constitués, les Chambres de Commerce, les Universités, les barreaux, l'Armée, etc. (2).

(1) Voir sur cette distinction assez subtile : CH. FRANÇOIS. La Représentation des intérêts dans les corps élus. (*Annales de l'Université de Lyon*).

(2) DE LAVELEYE. Essai sur les formes de Gouvernement p. 151 et 152.

Analogue est l'organisation développée par M. Th. Ferneuil dans la *Revue politique et parlementaire* (1). Chaque département comprendrait deux collèges sénatoriaux. Le premier réunirait les représentants des corps élus, c'est-à-dire les délégués des Conseils Municipaux, des Conseils d'Arrondissement et des Conseils Généraux. Le second serait formé par les mandataires des groupes collectifs et professionnels. Le premier de ces collèges élirait un tiers des sénateurs ; et le second, les deux autres tiers.

Dans le projet de M. Ch. Benoist (2), nous retrouvons aussi cette double pensée de représentation territoriale et de représentation des intérêts, mais avec prédominance de l'élément territorial. Chaque département nommerait trois sénateurs : l'un d'eux, représentant de l'unité départementale, serait élu par les membres du Conseil Général et parmi eux ; le second, représentant des communes, serait choisi par et parmi les membres des Conseils Municipaux ; enfin le troisième siège serait dévolu aux « unions locales ». Dans ces unions locales rentrent les Académies, les Universités, les Barreaux, les Chambres des Notaires, les Chambres de Commerce, etc. (3).

(1) Th. FERNEUIL. La crise de la souveraineté nationale et le suffrage universel, p. 506.

(2) Ch. BENOIST. — *Revue des Deux Mondes*, août 1896, tome CXXXVI^e, p. 538.

(3) Pour la Chambre des Députés, M. Ch. Benoist propose l'élection « au suffrage universel direct, par tous les citoyens égaux, mais répartis, selon leur profession, en un petit

Il convient de citer encore comme découlant des mêmes principes la conception imaginée par M. Brey-nat qui, dans un ouvrage intitulé : « Programme de décentralisation », propose de « confier l'élection de la Chambre Haute aux assemblées provinciales qui seraient appelées à nommer un membre par 100.000 habitants ou fraction de 60.000 habitants. Cette élection aurait lieu par circonscription provinciale ».

Si, laissant de côté la représentation territoriale, on étudie les projets se rapportant plus spécialement à la représentation des intérêts économiques et professionnels, on trouve sur cette matière de nombreux développements.

En 1891, dans les séances tenues par la « Société d'Etudes sociales et politiques », M. de Haulleville demandait que le Sénat résumât en lui les grands intérêts. Il les divisait en trois groupes : capital, travail, intelligence. Les groupes de l'intelligence et du travail eussent disposé de 90 sièges sénatoriaux ; ceux du travail n'en auraient reçu que 54 (1). La même division tripartite était acceptée par M. H. Denis, mais avec des tendances toutes diffé-

nombre de catégories très ouvertes, en trois ou quatre groupes très larges, embrassant tout le monde, ne laissant personne dehors, ne souffrant ni d'exclusion, ni de privilège, chacun de ces groupes devant tirer de lui-même son représentant ; avec une double circonscription : la circonscription territoriale, déterminée par le département, et la circonscription sociale déterminée par la profession ».

(1) *Revue sociale et politique*, 1894, n° 6.

rentes (1). Son Sénat se serait composé de 300 membres. Deux cents d'entre eux eussent représenté la vie matérielle, c'est-à-dire l'agriculture, l'industrie le commerce; cent seulement la vie spirituelle et intellectuelle. Ce projet apparaît du reste comme assez utopique et d'une difficile réalisation.

M. Léon Duguit proposait en 1895, dans la *Revue Politique et Parlementaire*, deux solutions : l'une immédiate et aussitôt réalisable, l'autre destinée à une application plus éloignée. Dès maintenant, « une représentation sénatoriale différente serait, dans chaque département, accordée aux communes rurales, aux villes commerçantes, industrielles, aux cités ouvrières, dans des proportions que la loi déterminerait pour chaque département » (2). Dans l'avenir, on établirait une représentation organique plus complète. « Les individus restant toujours les unités composantes du corps social, les associations devant les protéger sans les absorber, l'une des Chambres nommée au suffrage universel et direct les représentera ; l'autre, le Sénat si l'on veut, représentera les unions d'intérêts. Dans une proportion qu'il est impossible de déterminer d'avance et qui d'ailleurs pourra varier constamment, le législateur devra donner des représentants aux associations commerciales, aux corporations ouvrières, aux syndicats industriels, aux associa-

(1) Pour plus de détail, voir : Ch. FRANÇOIS. *Op. cit.*, p. 224 et 225.

(2) *Revue politique et parlementaire*. Année 1895, p. 475.

tions agricoles, aux groupes administratifs, aux Universités (1) ».

Plus précise est l'organisation d'un Sénat professionnel préconisée par M. Duthoit dans son travail sur le *Suffrage de demain* (2). L'auteur ne pense pas qu'il convienne de « répartir tous les habitants d'une même région, suivant leur profession, en un certain nombre de circonscriptions ou de groupes que déterminerait la loi électorale », et qui nommeraient les sénateurs au suffrage direct ou indirect. Les groupements artificiels, destinés à procéder à une élection et à disparaître ensuite ne présenteraient ni la fixité, ni la cohésion nécessaires. Il serait préférable, pense-t-il, « d'adopter comme unités électorales des groupes antérieurement organisés et susceptibles d'exercer d'autres fonctions, des groupes ayant une existence permanente, qui correspondraient non-seulement à une utilité politique, mais à une utilité professionnelle et sociale... (3) ». Ces groupes seraient : les Conseils de l'Industrie et du Travail ; les Chambres d'Agriculture ; les Chambres de Commerce ; les Chambres ou Conseils d'avocats, notaires, avoués, agents de change, etc. ; les Corps constitués au service de l'Etat : Magistrature, Conseil d'Etat, Cour des Comptes, Clergé, Institut, Universités, Conseil supérieur de l'Instruc-

(1) Voir *Revue Politique et Parlementaire*. Année 1895. p. 474.

(2) Eugène DUTHOIT. *Le suffrage de demain. Régime électoral d'une démocratie organisée.*

(3) Eug. DUTHOIT. *Op. cit.*, p. 146.

tion publique. Enfin, comme ces groupes pourraient ne pas comprendre l'universalité des citoyens français, tous ceux qui n'en feraient pas partie seraient inscrits sur une liste nationale « dans laquelle la Chambre Haute, une fois constituée et élue, pourrait, par voie de cooptation, choisir quelques-uns de ses membres (1) ».

C'est aussi en prenant pour base des éléments existants que M. de la Grasserie développe son plan de représentation professionnelle (2). Mais, à la différence de la plupart des autres publicistes, il ne se contente pas de transformer le Sénat par un nouveau mode de recrutement ; il crée une troisième Chambre législative, Chambre professionnelle, spécialement vouée à la défense des intérêts économiques. Cette Chambre professionnelle, loin d'être un élément isolé, constituerait la clef de voûte de toute une organisation méthodiquement édifiée. Le premier échelon serait formé par les corporations syndicales, autorisées en France par la loi de 1884, mais qui devraient recevoir une plus grande extension. « À côté des syndicats industriels répondant à chaque industrie, il y aurait dans chaque commune un syndicat agricole, puis, dans les localités qui le comporteraient, le syndicat des fonctionnaires, celui des avocats, des avoués, des notaires et enfin ceux des diverses branches de commerce. Les syn-

(1) Eug. DUTHOIT. *Op. cit.*, p. 164.

(2) Voir *Revue Politique et Parlementaire*. Année 1895. p. 252 et suiv.

dicats se composeraient de tous ceux de telles professions qui voudraient y prendre part. Ils ne seraient pas forcés ; on y entrerait et on en sortirait librement, mais en fait tout le monde en ferait partie (1) ». Pour les professions qui ne pourraient avoir de syndicat dans chaque commune, il en serait établi un par canton ou même par circonscription électorale plus étendue. Ce serait le premier degré de représentation professionnelle. « Le second degré serait celui du Conseil professionnel départemental, les membres en seraient élus par les membres des Conseils syndicaux de chaque commune ou canton et l'organisation distincte continuerait par groupes de métiers (2) ». Enfin, la Chambre professionnelle Nationale constituerait le degré supérieur. Les membres seraient élus par les délégués des Conseils professionnels départementaux, c'est-à-dire par un suffrage à trois degrés. Elle serait l'égale des deux autres Chambres, ferait partie intégrante du Parlement, prendrait part à l'élection du Président de la République et aux révisions de la Constitution. Son rôle spécial rappellerait celui du Conseil d'Etat du second Empire : elle aurait l'initiative des lois, préparerait celles émanant de l'initiative parlementaire qui lui seraient renvoyées, et défendrait devant le Parlement les propositions législatives (3). Au point

(1) *Revue Politique et Parlementaire*, p. 276.

(2) *Revue Politique et Parlementaire*, p. 277.

(3) *Revue Politique et Parlementaire*. Année 1895. p. 278.

de vue de l'organisation intérieure, la Chambre nationale professionnelle se diviserait en autant de sections qu'il y aurait de catégories de Syndicats représentés ; à chacune de ces sections, appartiendrait l'examen des mesures législatives la concernant particulièrement.

§ II. — CRITIQUE DES DIVERS SYSTÈMES DE REPRÉSENTATION ORGANIQUE

Contre la représentation organique, diverses critiques ont été dirigées, les unes théoriques et d'ordre général, les autres pratiques et visant des hypothèses particulières. Nous nous proposons d'examiner successivement les principales de ces objections et d'étudier en même temps les réfutations tentées par les partisans du système.

La première objection est empruntée aux principes mêmes de notre droit public : elle soulève « un problème philosophique très digne de méditation (1) ». On se demande si un Sénat, composé des représentants des diverses professions, serait vraiment conforme au dogme politique de la souveraineté nationale. D'après les idées consacrées par la Constitution de 1791 et implicitement acceptées aujourd'hui encore, les représentants du Peuple ne

(1) Edm. VILLEY. *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*, p. 146.

sont pas les mandataires de telle circonscription ou de telle catégorie des citoyens, mais ceux de la nation tout entière. Comme il est impossible de ne former avec la France qu'un collège électoral unique, on admet pratiquement, la division du pays en un grand nombre de sections électorales ; mais ces fractions de territoire doivent se composer d'éléments identiques, c'est-à-dire « d'électeurs de même qualité, choisis tous au même titre de citoyens (1) ». En droit, ces divisions électorales n'ont pas de représentation propre.

Les partisans de la représentation organique ne prennent pas directement le contre-pied de ce système. Ils ne prétendent pas nier qu'il ne soit généralement adopté par les maîtres modernes de la science politique. C'est même, concèdent-ils, l'un des traits qui distinguent le mieux les mandats électifs actuels, de ceux qu'a connus l'ancien régime. Mais ce qu'ils affirment avec la dernière énergie, c'est le parfait accord de leur doctrine avec cette notion de la souveraineté nationale. Du moment, disent-ils, où l'on divise le pays en circonscriptions et où la loi délègue aux citoyens de ces circonscriptions la fonction électorale, en quoi ne pourrait-on pas confier cette fonction aux adhérents des groupements professionnels aussi bien qu'aux habitants d'une commune ou d'un arrondissement ? Du moins faudrait-il que ces groupements représentés comprissent l'ensemble de la nation, et que tous les

(1) ESMEIN. *Op. cit.*, p. 182.

citoyens eussent part au choix des représentants. Alors seulement, on pourrait retrouver une véritable représentation nationale.

Un autre reproche, peut-être plus grave dans ses conséquences pratiques, est souvent adressé à la représentation des intérêts. Tandis que la première question, à coup sûr très importante, présente surtout un intérêt spéculatif et philosophique, celle-ci concerne la valeur même et la compétence des législateurs. Plusieurs auteurs, et parmi eux M. Edmond Villey (1), pensent que « la spécialisation de la représentation aurait pour résultat de sacrifier l'intérêt général aux intérêts particuliers ». N'est-il pas à craindre que les Sénateurs, élus par une corporation ou un corps constitué, n'apportent dans les travaux législatifs ou les discussions de la tribune leurs préjugés étroits ou leurs visées exclusives ? Tel représentant d'une corporation agricole voudra, par exemple, établir sur les blés ou le bétail des droits de douane exorbitants tandis que, en retour, tel autre sénateur envoyé par un syndicat industriel fera prendre des mesures draconiennes à l'égard des produits fabriqués de l'étranger. De ce déchaînement d'intérêts, tantôt coalisés, tantôt divergents, naîtra, dit-on, une majorité hybride, oppressive de la majorité des citoyens.

A ce raisonnement, les tenants de la théorie contraire répondent que l'intérêt général n'est, somme toute, que la synthèse des intérêts particuliers.

(1) Edm. VILLEY. *Op. cit.*, p. 153.

Réunissez, disent-ils, un agriculteur, un industriel, un commerçant dont les intérêts sont divers, parfois contraires ; ils devront se faire des concessions réciproques, trouver un terrain d'entente : ce « *modus vivendi* » transactionnel sera la solution la plus conforme au bien du pays. L'expérience ne montre-t-elle pas d'ailleurs que les meilleurs hommes politiques ne sont pas les politiciens de profession, mais les individus qui, voués à des carrières libérales, industrielles ou agricoles, ont fait l'apprentissage de la vie et apportent dans les Assemblées délibérantes l'appoint de leurs lumières et de leurs capacités ?

On accuse aussi la représentation des intérêts de matérialiser en quelque sorte le suffrage, de faire passer le souci des intérêts matériels avant celui des intérêts intellectuels ou moraux. L'électeur ne votera plus, pense-t-on, pour le candidat qui lui semblera, par l'élévation de son âme ou la supériorité de son intelligence, réunir les qualités requises d'un bon législateur ; il votera pour l'homme dont il pensera pouvoir retirer la plus grande somme de profits personnels et immédiats.

Si elle était fondée, cette accusation serait accablante et condamnerait sans retour un mode de scrutin aussi immoral. Mais on peut se demander si cet inconvénient, représenté comme spécial à un système politique, n'est pas plutôt le dangereux écueil de toute organisation électorale. Ce qu'il faut avant tout, c'est travailler à l'éducation politique des

citoyens et élever leurs âmes à la hauteur de la mission que, dans une démocratie, ils sont appelés à remplir.

Plusieurs auteurs se sont enfin demandé si, dans un groupe professionnel plus encore que dans une circonscription territoriale, les électeurs ne se laisseront pas dominer par les influences patronales ou par celles des individus qui auront su s'imposer à eux. La corruption qui déjà a faussé tant de rouages n'envahirait-elle pas tous les corps élus et ne rendrait-elle pas vaine la pratique du gouvernement libre? On peut, non sans quelque raison, en exprimer la crainte. Il est cependant permis d'espérer qu'avec un mode de votation parfaitement secret et de minutieuses précautions pour assurer l'indépendance des électeurs, on arriverait à garantir la sincérité du scrutin. Quel est du reste le système électoral qui échappe à toute pression et à toute influence? La tyrannie des comités politiques n'est-elle pas parfois aussi pesante que pourrait l'être celle des organisations professionnelles?

§ III. — CONCLUSION.

Après avoir étudié les divers modes de recrutement que connaissent les Chambres Hautes électives et les différents projets proposés pour l'avenir, il semble qu'une conclusion s'impose. A vrai dire,

elle est singulièrement malaisée. Dans tous les systèmes en vigueur comme dans ceux que l'on voudrait leur substituer, nous avons trouvé, à côté d'incontestables avantages, ces lacunes et ces imperfections qui semblent être l'inévitable lot de toute institution politique. Il nous paraîtrait téméraire de vouloir, après tant de maîtres de la science politique, échafauder un système de toutes pièces et proposer un Sénat que nous affirmerions être conforme aux besoins de notre pays et de notre temps. Ne serait-ce pas une audacieuse prétention que de régler jusque dans les détails une organisation toute théorique? Ne serait-il pas trop aisé d'affirmer que cette organisation qui n'aurait jamais été appliquée, réaliserait l'idéal si longtemps cherché? Aussi nous a-t-il paru préférable de nous en tenir à une tâche plus modeste. Nous fondant sur les données de l'expérience, nous essaierons de montrer sur quels principes généraux paraît devoir s'établir un Sénat. Nous nous efforcerons aussi d'indiquer à quelle tendance doit répondre une véritable Chambre Haute et à quelles aspirations elle est appelée à donner satisfaction.

Le principe de la dualité législative étant admis, il nous semble que les deux Chambres doivent, pour remplir utilement leur office, différer profondément l'une de l'autre. Nous pensons que des mesures de détail, telles que celles concernant la durée du mandat, le nombre des membres, le renouvellement partiel ou intégral, ne sauraient apporter

une suffisante variété. L'institution de catégories d'éligibles, outre qu'elle restreindrait dans des conditions anormales le libre choix des électeurs, ne saurait non plus atteindre ce résultat. C'est dans un recrutement différent que la Chambre Haute puisera son originalité : il faut donc repousser pour le Sénat le suffrage universel direct qui, en donnant aux deux assemblées une même origine, risquerait de les annihiler l'une par l'autre.

Dans les conditions actuelles de la vie politique française, il est pourtant impossible de recourir à un autre procédé que l'élection. L'hérédité, qui suppose l'existence d'une aristocratie puissamment organisée et ayant des racines profondes, ne reposerait sur aucune base solide. Elle a pu rendre et elle rend encore dans les pays qui l'ont conservée d'incontestables services : il est impossible de la ressusciter artificiellement et par mesures législatives. D'autre part, la nomination par le Chef de l'Etat qui s'explique dans les pays monarchiques serait une anomalie sous un régime républicain. Comment donner à des présidents, investis d'une mission essentiellement temporaire, ce pouvoir de créer des législateurs et de les créer à titre viager ? Le problème se réduit donc à ceci : trouver pour le Sénat un collège électoral qui le distingue nettement de la Chambre des Députés et qui, sans être le suffrage universel, représente cependant l'ensemble de la nation.

C'est ce collège électoral qui, pour une Chambre

Haute, est la maitresse-pièce et l'élément le plus important. Il devra comprendre les représentants autorisés de la vie nationale, réunir l'élite de la nation, jouir d'un prestige suffisant pour apparaître comme l'égal de l'Assemblée populaire.

Dans un pays où la Chambre des Députés est l'émanation du suffrage universel direct, la Chambre Haute doit chercher, croyons-nous, le principe de son recrutement dans les organes régionaux et locaux. Les communes, les cantons, les départements, surtout si une plus large décentralisation assurait leur autonomie et fortifiait leur existence, seraient en France tout indiqués pour l'accomplissement de cette mission. Simples circonscriptions administratives, sans vie propre, ni cohésion véritable, les arrondissements nous semblent pouvoir être éliminés. Les Conseils municipaux éliraient des délégués dans une proportion telle que toute commune, même la plus petite, pût avoir une part réelle d'influence. Les départements contribueraient par leurs conseils généraux à la formation du collège électoral. Quant aux cantons, ils constitueraient à cet effet des délégations spéciales. On pourrait, d'autre part, écarter les députés peu aptes à une semblable fonction. En revanche, il nous paraîtrait équitable que les grands corps organisés, instituts savants, universités, corporations de toutes sortes, syndicats professionnels, puissent y faire entendre leur voix. Si l'on considère comme contraire aux principes de notre droit public cette

introduction de représentants des professions dans les assemblées législatives, du moins faudrait-il admettre que les organes autorisés de la vie intellectuelle ou économique pussent envoyer des mandataires privés du droit de vote, mais chargés de défendre au Parlement les intérêts de leurs commettants. « Il y a là, si nous ne nous trompons, le germe d'une innovation utile et qui rencontrerait l'adhésion générale. Par là, tous les intérêts légitimes seraient sauvegardés; car ce qu'il faut surtout pour cela, c'est une représentation d'hommes intelligents et probes, dont la religion est suffisamment éclairée sur la question à résoudre (1) ».

Mais, en dépit des garanties prises pour le recrutement sénatorial, il se pourrait que certains hommes de talent et d'expérience ne se décidassent pas à affronter les hasards du scrutin et que la représentation nationale fût ainsi privée de ceux qui lui rendraient les plus grands services. Dans les monarchies, le choix du Prince, quand il est exercé avec sagacité, est parfaitement apte à combler cette lacune. Si l'on admettait la représentation organique, il est permis de prévoir que les Académies, les Universités, les corps savants, plus libres que tout autre collège électoral des préjugés et des rancunes, rempliraient le même office. Dans le cas contraire, le Sénat ne pourrait-il pas être admis à dresser une liste des notabilités nationales, liste

(1) Edm. VILLEY. Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe, p. 157.

sur laquelle il élirait quelques membres par voie de cooptation ? Ainsi s'ouvriraient « les portes du Parlement aux personnalités les plus éminentes dans l'administration, l'armée, le culte, les sciences, les lettres, la politique, l'industrie (1) ».

Résumant en lui les éléments les plus éclairés et les plus respectés du pays, le Sénat disposerait d'une autorité incontestée. Aussi, son rôle ne devrait-il pas être inférieur à celui de l'autre Assemblée. Comme elle, il examinerait les lois, leur donnerait son adhésion et, pour toute mesure législative, son vote serait nécessaire. Plus stable que tout autre pouvoir, il servirait de médiateur entre le Chef de l'Etat et la Chambre des Députés. Par son caractère indissoluble, par ses renouvellements partiels, il aurait une existence permanente : au milieu des mouvements de l'opinion, il constituerait un point d'appui fixe et immuable, indispensable garantie dans un Etat démocratique.

(1) Edm. VILLEY, *opus citatum*, p. 110.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- Annales de l'Assemblée Nationale*, t. XVIII, XXXI, XXXIV et XXXVI.
- Annales Parlementaires Belges*, années 1892-93.
- Annuaire de Législation comparée*, 1901.
- CHARLES BENOIST. — La crise de l'État moderne.
- ADOLF BERENCREUTZ. — Précis du Droit constitutionnel du royaume de Suède.
- A. DE BERTHA. — La Constitution hongroise : Précis historique d'après le Dr Samuel Rado.
- BOUTMY. — Etudes de Droit constitutionnel.
- DU VICTOR DE BROGLIE. — Vues sur le Gouvernement de la France.
- JAMES BRYCE. — La République américaine.
- CHANTE-GRELLET. — Traité des Élections.
- CLARKE-HAVE. — Conférences sur le Droit constitutionnel américain. — Philadelphie 1885.
- BENJAMIN CONSTANT. — Cours de politique constitutionnelle.
- DARESTE. — Les Constitutions modernes.
- DESPLACE. — Sénats et Chambres Hautes.
- J. DUBS. — Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft.
- L. DUGUIT. — L'Élection des Sénateurs, *Revue politique et parlementaire*, année 1895.
- DUGUIT et MONNIER. — Les Constitutions et les principales lois politiques depuis 1789.

EUG. DUTHOIT. — Le Droit constitutionnel de l'Empire allemand.

— Le suffrage de demain.

DUVERGIER DE HAURANNE. — Histoire des Assemblées parlementaires.

ESMEIN. — Éléments de Droit constitutionnel.

Le Fédéraliste, Lettres LXI-LV.

TH. FERNEUIL. — La crise de la souveraineté nationale et le suffrage universel.

FLANDIN. — Institutions politiques de l'Europe contemporaine.

CH. FRANÇOIS. — La représentation des intérêts dans les corps élus.

Comte DE FRANQUEVILLE. — Le Gouvernement et le Parlement britanniques.

CHARLES GOMEL. — Essai sur les Chambres Hautes françaises et étrangères.

DE LA GRASSERIE. — *Revue Politique et Parlementaire*, 1895.

HILTY. — Les Constitutions fédérales de la Suisse.

EM. HUYTTENS. — Discussions du Congrès national de Belgique.

L'Indépendance Belge, mai et juin 1900, mai 1902.

Journal Officiel de la République française, passim.

LABOULAYE. — Histoire des États-Unis.

LEFÈVRE-PONTALIS. — Les Élections en Europe à la fin du XIX^e siècle.

Manual de los senores senadores, Madrid.

MARQUARDSEN. — Handbuch des öffentlichen Rechtes.

J. MEYER. — Geschichte des schweizerischen Bundesraths.

Moniteur, 1789, an III, 1848.

MONTESQUIEU. — Esprit des lois.

ALFRED NORINCK. — Le suffrage universel en Belgique.

HENRI PASCAUD. — De l'institution d'une Chambre Haute.

EUGÈNE PIERRE. — Histoire des assemblées politiques en France du 5 mai 1789 au 8 mars 1876.

— Traité de Droit politique électoral et parlementaire.

PRÉVOST-PARADOL. — La France nouvelle.

PROUDHON. — Théorie du mouvement constitutionnel au XIX^e siècle.

Revue politique et parlementaire, année 1895, année 1900.

Revue des Deux-Mondes, décembre 1883, octobre 1894, années 1895 et 1896.

Revue de Droit public et de la science politique, janvier-février 1903.

Revue sociale et politique, 1894.

SEYDEL. — Commentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich.

D^r GUSTAVE STEINBACH (Herausgegeben von). — Die ungarischen Verfassungsgesetze.

ELLIS STEVENS. — Sources de la Constitution des États-Unis.

DE SISMONDI. — Etude sur la Constitution des peuples libres.

TAINE. — Les origines de la France contemporaine.

THONISSEN. — La Constitution belge annotée.

THUREAU-DANGIN. — Histoire de la Monarchie de Juillet.

TOCQUEVILLE. — De la Démocratie en Amérique.

VALBERT. — *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} décembre 1883.

VAN DEN HEUVEL. — De la révision de la Constitution.

VANLAER. — *Revue politique et parlementaire*, juillet 1900.

EDM. VILLEY. — Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Sénats électifs dans les pays fédératifs.....	25
--	-----------

CHAPITRE I ^{er} . — Le Sénat des États-Unis.....	25
---	----

CHAPITRE II. — Les Chambres Hautes au Brésil, au Mexique, dans la République Argentine et en Australie.....	43
--	----

CHAPITRE III. — Le Conseil des États dans la République Helvétique	51
---	----

APPENDICE. — Le Conseil fédéral de l'Empire allemand.	64
---	----

SECONDE PARTIE

Sénats électifs dans les pays unitaires.....	71
---	-----------

CHAPITRE I ^{er} . — Le Sénat espagnol.....	71
---	----

CHAPITRE II. — Le Sénat belge	91
-------------------------------------	----

§ 1 ^{er} . — Le Sénat dans l'organisation de 1830.....	91
§ II. — La révision constitutionnelle de 1892-1893 et la question du Sénat.....	106
§ III. — Le Sénat belge actuel : son recrutement.	121
CHAPITRE III. — Les Chambres Hautes dans les Pays-Bas et les États scandinaves.....	136
§ 1 ^{er} . — La Première Chambre des États-Généraux néerlandais	136
§ II. — La Première Chambre du Riksdag suédois	139
§ III. — Le Lagthing norvégien	142
§ IV. — Le Landsting danois	144
CHAPITRE IV. — Les Chambres Hautes dans les États danubiens	149
§ 1 ^{er} . — Le Sénat du Royaume de Roumanie.....	149
§ II. — Le Sénat serbe	153
APPENDICE. — La Chambre des Pairs du Royaume de Portugal	155
CHAPITRE V. — Le Sénat français	157
§ 1 ^{er} . — Les précédents historiques. Le Directoire et le Conseil des Anciens.....	157
§ II. — La question d'une Chambre Haute élective en 1848	165
§ III. — Les principaux projets de création d'une Chambre Haute devant l'Assemblée Nationale.....	173
§ IV. — La révision constitutionnelle de 1884.....	197
§ V. — Le Sénat actuel : son recrutement.....	203
§ VI. — Critiques dirigées contre le recrutement du Sénat actuel.....	211

TROISIÈME PARTIE

Les idées de réforme	215
CHAPITRE I ^{er} . — Les projets législatifs depuis 1884.....	217
CHAPITRE II. — Les projets des publicistes.....	225
§ I ^{er} . — Les divers plans de représentation organique	225
§ II. — Critique des divers systèmes de représentation organique.....	236
§ III. — Conclusion	240
INDEX BIBLIOGRAPHIQUE	247

VU :

Le Professeur, président de la thèse,
EDMOND VILLEY.

VU :

Le Doyen de la Faculté,
EDMOND VILLEY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Caen, le 20 Juin 1903.

Le Recteur de l'Université de Caen :
E. ZEVORT.

